

Instituto de Estudios
sobre Conflictos
y Acción Humanitaria

La acción humanitaria en 2007: ¿frenazo a la vista?

Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria

Madrid, noviembre de 2008

Índice

La acción humanitaria en 2007: ¿frenazo a la vista?

1

“Los días en que Somalia existió”

A finales de noviembre de 2007 presentábamos el tercer *Informe Anual de Acción Humanitaria* en la sede de Médicos sin Fronteras en Madrid en el que, junto a otros artículos, se incluía uno sobre Somalia y su situación humanitaria. Numerosos periodistas asistieron, como es habitual hubo bastantes preguntas y algo de debate sobre algunas de las partes del informe. Ninguna sobre Somalia. En las notas de prensa de los días sucesivos, ningún medio recogió nada de la parte de Somalia del informe. Simplemente, Somalia no existía. Tres semanas más tarde eran secuestradas dos trabajadoras de Médicos sin Fronteras en aquel país y Somalia comenzó a existir. ¡Vaya por Dios!, en Somalia había una guerra y secuestros de trabajadores humanitarios. La atención de los medios se desbordó, la cercanía de las fiestas navideñas hizo que el tema cobrara mucho más su lado humano y todo el mundo quería ayudar y saber todo sobre lo que les sucedía a las compañeras de MSF en aquel país. Poco sobre lo que ocurría en el país. Como es sabido, el secuestro concluyó con la liberación de las dos compañeras y otra vez Somalia pasó al olvido. Donde siempre ha estado.

Unos meses más tarde un barco pesquero español era secuestrado en las costas del cuerno de África cercanas a Somalia. Otra vez, gracias a otro lamentable suceso, Somalia volvía a existir. Y ¡vaya por Dios!, esta vez nos enterábamos de que también había piratas y secuestros en el mar. También este suceso finalizó bien y otra vez Somalia está donde solía. Muy alejada de nuestras conciencias y de nuestras preocupaciones. Hasta que otro acontecimiento, habitualmente triste, nos la vuelva a acercar.

Este informe trata de recordarnos que hay muchas «Somalias», que hay otros países donde se producen situaciones de insoportable sufrimiento humano a las que la acción humanitaria trata de aportar su dosis de humanidad. Y trata de analizar si lo que hacemos en esas situaciones tiene los efectos que dice perseguir.

2

La acción humanitaria en 2007

Por ello, por cuarto año consecutivo presentamos el *Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria*, sobre la acción humanitaria española e internacional. El informe que presentamos en esta ocasión abarca el año 2007, un periodo que se caracterizó por el inicio de la crisis económica mundial y que tuvo sus primeros datos alarmantes en la subida de los precios de los alimentos en muchos países. Y que agravó la ya de por sí vulnerable situación de muchos países y personas. A ese tema dedicamos una buena parte del informe.

En un contexto marcado por el inicio de la crisis, las cifras de ayuda oficial al desarrollo (AOD) en general y de ayuda humanitaria en particular se redujeron y ese solo dato es ya motivo de preocupación para el futuro. Las solemnes promesas realizadas en las diversas cumbres internacionales van camino de la papelera y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) está más que nunca en entredicho.

En el caso español, se mantuvo el tipo en lo que afecta a las grandes cifras de AOD, lo que es muy destacable, pero se inició una ligera reducción de los fondos de ayuda humanitaria. Y eso y la extremada lentitud en las reformas iniciadas en la gestión de la ayuda son también señales preocupantes.

En lo que respecta a su estructura, el primer bloque del informe se centra, como viene siendo habitual, en el repaso a los grandes acontecimientos internacionales que han marcado la acción humanitaria. Tras hacer un breve recorrido panorámico por los principales eventos de 2007, se profundiza en las respuestas que se han dado desde la comunidad internacional analizando su alcance, sus limitaciones y tratando de identificar las tendencias que pueden afectar al futuro. Incidimos especialmente en el análisis de las iniciativas de reforma que se están dando en el seno de las Naciones Unidas. Como en el informe anterior, se dedica un capítulo a los aspectos jurídicos y en especial a la realidad del Derecho Internacional Humanitario (DIH). También reservamos en esta ocasión un espacio a la Unión Europea, actor «original» en el entramado internacional que ha dado algunos pasos con la aprobación del llamado *Consenso Europeo de Acción Humanitaria* que pretende

una acción humanitaria diferenciada de la actuación política.

El segundo bloque del informe se dedica al análisis detallado de la acción humanitaria española durante el año 2007. Para ello, junto con el seguimiento de lo realizado por la Administración Central del Estado y en especial la AECI (actual AECID) dedicamos especial atención en esta ocasión a la cooperación descentralizada, y en especial a las comunidades autónomas que en el año 2007 han incrementado sus fondos y contribuido a que el retroceso experimentado por la Administración Central fuera menos evidente. En este bloque, analizamos también *in extenso* el papel de las operaciones de paz en las que participan contingentes españoles. Este tema, que hemos tratado en otros informes desde una perspectiva más general, se centra en esta ocasión en los casos del Líbano y Afganistán.

El tercer bloque del informe desarrolla algunas cuestiones que fueron clave en el año 2007 y, como no podía ser de otra manera, abordamos el tema de la crisis derivada por la subida del precio de los alimentos desde diversas perspectivas. Unas más generalistas que la enmarcan dentro de la crisis global y otras, más particulares, sobre sus efectos en colectivos especialmente vulnerables como los niños y niñas.

En este análisis de cuestiones que fueron relevantes en 2007, profundizamos también en las cuestiones de seguridad en las operaciones humanitarias que, como citábamos al inicio refiriéndonos a Somalia, siguen generando riesgos en los actores humanitarios.

El análisis de casos concretos, en los que se puede observar de cerca la actuación de muy diversos actores ante la ocurrencia de un desastre o un conflicto, suministra muchísima información y plantea numerosas cuestiones que interesan muy directamente en un informe de estas características. Por ello, hemos incorporado varios capítulos que analizan situaciones muy diversas pero que permiten extraer algunas conclusiones más generales. El primero estudia el caso de Zimbabue y el impacto de la crisis económica y política sobre los sistemas de salud. Por último, el caso de la situación en Gaza y el Líbano plantea nuevos retos sobre los límites del actuar humanitario y sus riesgos.

Se completa el presente informe con algunos anexos en los que incluimos tanto una cronología de los principales acontecimientos del año en clave humanitaria, como algunos documentos que pensamos que son de gran interés, como las nuevas categorías para la clasificación de los desastres naturales que ha sido acordada recientemente y que debe permitir un mejor registro de estos eventos.

De modo sintetizado, presentamos al inicio del informe un resumen ejecutivo, que recoge sus principales conclusiones e introduce algunas propuestas y recomendaciones desarrolladas en páginas posteriores. Este es y ha sido siempre el espíritu del Observatorio de la Acción Humanitaria, aportar constructivamente a la mejora de la acción humanitaria de modo que pueda cumplir con los fines y propósitos que le dieron origen, que no son otros que los de prevenir y aliviar el sufrimiento humano sin discriminación.

El informe es una obra colectiva del IECAH en el que han participado además, personas de Médicos Sin Fronteras-España y otras organizaciones. Por parte de MSF, Carlos Ugarte abordó el capítulo de los efectos de la crisis alimentaria en los niños y niñas, Aitor Zabalgogeazkoa el capítulo sobre seguridad, y el Departamento de Operaciones en conjunto analizó las consecuencias de la crisis económica en el sistema de salud de Zimbabue. Las operaciones de paz españolas fueron analizadas por Rafael Moreno. Para el tema de la crisis derivada por el precio de los alimentos hemos incorporado las colaboraciones de Carmen Lahoz y Enrique de Loma Osorio, del Instituto de Estudios del Hambre y de Paula San Pedro, de Intermón Oxfam. Por parte de IECAH, han participado en el informe Jesús A. Núñez Villaverde (Balance del año en materia de seguridad y cuestiones generales), Laurence Thieux (Palestina), María José Salvador (Aspectos jurídicos), Irene Arcas (Ayuda española y AECID[1]), Alicia Pérez Daza (Cooperación descentralizada). Marine de Clarens (Ayuda europea), Inés Fernández Martín (Cronología), Fernando García Calero (Cronología y cuestiones generales) e Isabel Lorenzo Díaz (Edición). La coordinación y dirección general del informe y la elaboración de algunas partes del mismo corrió a cargo de Francisco Rey Marcos.

Desde el IECAH sólo nos resta agradecer su colaboración a quienes nos acompañan en la aventura que implica el **Observatorio de la Acción Humanitaria** –con especial referencia en este caso a Médicos Sin Fronteras-España, coeditor del informe– y a cuantos han aportado sus reflexiones, sugerencias y propuestas en el proceso de elaboración de estas páginas.

En esta ocasión hemos incorporado otras colaboraciones y ello nos alegra. De igual modo, queremos agradecer la colaboración de las entidades públicas que nos han facilitado sus datos para la elaboración del informe. En este sentido, es obligado citar muy especialmente al Gabinete del Secretario General de la AECI[1] –cuya transparencia nos ha permitido acceder a abundante y valiosa información– y también a la DGPOLDE, por su disponibilidad para darnos a conocer sus listados de datos y por su amabilidad y paciencia en la inevitable tarea de exploración que siempre entraña una labor valorativa como la que desde aquí hemos llevado a cabo.

La experiencia de los informes anteriores, que tuvieron un gran impacto en el sector y fueron capaces de incidir sobre los actores humanitarios españoles, nos hace ser optimistas sobre la utilidad de nuestros informes y continuar de modo cotidiano trabajando por la mejora de la acción humanitaria. Cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente.

Francisco Rey Marcos y
Jesús A. Núñez Villaverde
Codirectores del IECAH

Madrid, noviembre de 2008

1 Utilizaremos indistintamente AECID y AECI contando con el Decreto de 26 de octubre que se publicó en el BOE n.º 283. REAL DECRETO 1403/2007, por el que se aprueba elEstatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo AECID).

.Resumen ejecutivo.

El año 2007 estuvo caracterizado en materia humanitaria por el inicio de los efectos de diversas crisis, con implicaciones económicas, que acabaron de manifestarse de manera más cruda en el año 2008. En efecto, **durante el año 2007 ya fueron visibles los efectos que la crisis provocada por el aumento de los precios de los alimentos tuvo sobre los sectores más vulnerables de los países empobrecidos**. Y a ello hay que añadir que los efectos de la crisis financiera que estalló en el año 2008 ya habían comenzado a tener efectos en el año anterior, provocando, entre otras cosas, **un retroceso en las cifras de ayuda** humanitaria internacional. Retroceso aún pequeño pero que amenaza con incrementarse durante este año y que podría tener efectos demoledores sobre la situación de muchas poblaciones.

Por tanto, el año 2007 no pasará a la historia por ningún acontecimiento especial en el ámbito humanitario. Casi diríamos que ha sido un **año de consolidación de ciertas tendencias**, y muchas de ellas muy preocupantes. Y tal vez sea eso, ya de por sí, lo más noticiable del año. Las cosas siguieron por donde solían y las tendencias que ya señalábamos en informes anteriores continuaron: **agravamiento de los desastres ligados al cambio climático, aumento del impacto de ciertos desastres de componente natural, continuación de crisis que más que crónicas parecen eternas, como Somalia, República Democrática del Congo (RDC), Palestina o Darfur, agravamiento de las situaciones de crisis alimentaria debidas al aumento de los precios de los alimentos, o dificultades para las organizaciones humanitarias para acceder a ciertos escenarios como Iraq, RDC o Afganistán.**

Un dato muy preocupante del año 2007 fue que se inició un cierto **parón en las cifras de financiación de la acción humanitaria –también, y de modo más abrupto, en las de ayuda oficial al desarrollo (AOD)–,** lo que pone en cuestión el compromiso de los Gobiernos aparentemente asumido en años anteriores. Este descenso, que se ha acelerado en el año 2008 debido a la crisis económica, amenaza totalmente el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los avances realizados en materia de financiación humanitaria. **En términos porcentuales, la ayuda humanitaria representó en 2007 aproximadamente el 7 % del total de la AOD** (ayuda oficial al desarrollo) de los países del CAD situándose en torno a los 7.000 millones de dólares, aunque las cifras no son definitivas.

En el terreno humanitario interesa recordar que **43 países fueron escenarios de graves crisis humanitarias,** experimentando una mínima reducción frente a los 45 del año 2006. Si la de **Myanmar recibió considerable atención mediática, otras –como las que afectaron a Somalia, Zimbabue, Sri Lanka, República Democrática del Congo, Colombia, República Centroafricana o Chechenia**– apenas lograron reflejo alguno en los medios de comunicación generalistas y en la conciencia de los principales actores internacionales.

Los 414 desastres naturales calificados como fuertes han castigado a 211 millones de personas (un 40 % más que en 2006). Aunque la cifra es menor que los 423 de 2006, y únicamente se contabilizaron 17.000 víctimas mortales, que es la cifra más baja en toda la década.

Desde la perspectiva de la conflictividad y las cuestiones de seguridad el año 2007, al igual que ya ocurrió el año precedente, ha pasado a engrosar la **cronología de un relato de mera gestión de los asuntos mundiales**, aferrados a esquemas e instrumentos periclitados en su esencia pero defendidos ante la ausencia de otros mejores a día de hoy. En lugar de convencerse de una vez por todas de que el tipo de desafíos actuales –más difusos si se quiere, pero no por ello menos complejos que los que caracterizaban la Guerra Fría– impone la adopción de nuevos enfoques (como el que plantea, de modo destacado, la seguridad humana) y la construcción, en muchos casos *ex novo*, de nuevas capacidades, se sigue apostando más allá de lo conveniente por aferrarse a instancias inservibles.
La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) es un buen ejemplo de esta situación. Ya hace tiempo que desapareció su razón de ser (la Unión Soviética, el Pacto de Varsovia y la amenaza comunista), pero en lugar de rendirle los honores póstumos por los servicios prestados a la seguridad occidental, se ha preferido iniciar una huida hacia delante que la ha llevado al empantanamiento sin salida de Afganistán (convertido artificialmente en la supuesta «prueba del nueve» de su necesidad actual y hasta en el escenario principal de la seguridad mundial). De ser una alianza de defensa colectiva de sus 26 miembros –basada en la disuasión y en la capacidad de castigo de sus ingentes medios convencionales y nucleares–, se ha querido convertirla en un imperfecto policía mundial, incluso otorgándole potestad para determinar la legalidad del uso de la fuerza o participar en misiones de dudoso carácter humanitario.

Este aparente atajo **supone, en primer lugar, renunciar a la tarea de reformar y reforzar la Organización de las Naciones Unidas (ONU)** como auténtico representante de la comunidad internacional y único organismo con potestad legal para decidir sobre el uso de la fuerza.

Visto así el año, tal vez el único alivio es que no se produjo el estallido de ningún nuevo conflicto violento de alta intensidad y que ningún desastre natural llegó a los niveles conocidos en los años inmediatamente precedentes. Un consuelo escaso que no compensa la sensación de que seguimos tan lejos como estábamos de enderezar el rumbo a partir del convencimiento de que, por muy familiares que nos resulten determinados caminos, insistir en recorrerlos una y otra vez no solo no hace más fácil alcanzar nuestro objetivo, sino que inexorablemente nos aleja de él.

Sin embargo, desde la **perspectiva institucional vinculada con la acción humanitaria sí que hubo cosas destacables. En 2007 inició su mandato el nuevo Secretario General de Naciones Unidas Ban Ki-moon y, con él, un nuevo Vicesecretario General para Asuntos Humanitarios, el británico John Holmes.** Este continuó la denominada **Reforma Humanitaria** emprendida en años anteriores, enfatizando los aspectos internos al sistema de Naciones Unidas. Sin embargo, la incorporación de la ONG a los diversos instrumentos de la Reforma, especialmente a la financiación proveniente del Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF), o el llamado sistema de *clusters*, ha sido hasta ahora escasa, y el cuarto pilar de la Reforma, la asociación o «partenariado» con otros actores, ha avanzado poco. El respeto a la pluralidad y a los mandatos de las ONG es esencial, pero también lo es su reconocimiento como actores que aportan una gran parte de la respuesta humanitaria global.

Los casos de **Zimbabue o Palestina** que se analizan en profundidad en el informe son dos buenos ejemplos de la insuficiencia de las respuestas internacionales a las situaciones de crisis humanitaria que se han vivido en el año 2007.

En el ámbito de la **Unión Europea se aprobó el llamado *Consenso Europeo de Acción Humanitaria*,** que trata de clarificar el papel de este instrumento dentro del complejo entramado comunitario, y se firmó un nuevo Acuerdo Marco de Asociación de ECHO con sus socios. También en la Comisión Europea se produjo la transferencia de la ayuda alimentaria de la Dirección General de Desarrollo a la de Ayuda Humanitaria, tratando de dar una mayor coherencia a este instrumento.

En el **ámbito español** se cerró el proceso de elaboración y discusión de algunas **Estrategias Sectoriales, entre ellas la de acción humanitaria**, y se continuó el lento proceso de **reforma de la Agencia Española de Cooperación (AECI) y su transformación en AECID (Agencia Española de Cooperación al Desarrollo) en la que se crea la Oficina de Acción Humanitaria**.

Desde una perspectiva presupuestaria se han imputado como acción humanitaria oficial española más de **237 millones de euros**, lo que supone por vez primera en los últimos años un retroceso, leve pero retroceso al fin, que resulta preocupante ya que el conjunto de la AOD española creció durante el año. Ahora bien, el análisis más detallado de las cifras muestra que el crecimiento se ha producido básicamente en el componente bilateral, produciéndose un enorme desequilibrio entre la ayuda multilateral y la bilateral que no había existido nunca.

La **AECID gestionó, según sus datos, más de 81 millones de euros** frente a los casi 48 del año anterior, lo que supone un crecimiento considerable que acompaña al proceso de fortalecimiento de esta área de la AECID. Pese a ello, la puesta en marcha de la prevista Oficina de Acción Humanitaria no se produjo hasta entrado el año 2008.

Los **fondos de las CC. AA. y entidades locales destinados a la acción humanitaria han crecido mucho representando, en conjunto, el 30 %** de la ayuda bilateral. Los recursos dedicados a este sector aumentaron un 20,29 % respecto al año anterior. Dentro de los fondos dedicados por el total de los agentes de cooperación a acción humanitaria bilateral, las CC. AA. aportaron un 25,49 %. Estos porcentajes muestran la importancia que han ido adquiriendo las CC. AA. tanto en cooperación al desarrollo en general como en acción humanitaria en particular.

Respecto a los fondos gestionados por el **Ministerio de Defensa, se ha producido una cierta clarificación** y únicamente se han imputado como de acción humanitaria 11 millones de euros correspondientes a ciertas actividades de la Fuerza Provisional de Naciones Unidas (FINUL, en sus siglas en inglés) desplegadas en el Líbano.

Es de destacar que en el año 2007 se publicó el Examen de pares del CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo) sobre España, que por vez primera vez incluye un anexo dedicado al análisis de la asistencia humanitaria. En él se recogen por vez primera consideraciones sobre el componente humanitario valorando los avances pero señalando riesgos en materia de coherencia y descoordinación, entre otros.

Desde una perspectiva sectorial el informe concede especial relevancia a los temas de **seguridad en el trabajo humanitario**. En el futuro el reto para MSF y otras organizaciones de ayuda será el de adaptarse e innovar ante las nuevas amenazas que se encuentran y poner al día las medidas de seguridad que respondan a los contextos actuales en los que se trabaja. **Los factores que inciden en los niveles de seguridad son múltiples:** la identidad organizativa, los programas y las operaciones, la filosofía y práctica de intervención (imparcialidad, integración con la comunidad, neutralidad, percepción), los recursos utilizados, etc. Mientras que en un lugar como Darfur la disponibilidad de recursos (dinero, vehículos y sistemas de telecomunicaciones) ha sido el principal motivo de los ataques a organizaciones, en Afganistán lo han sido factores políticos y militares propios del conflicto. Y mientras en Sri Lanka la reacción ha respondido a la repatriación de cascos azules desde Haití, en Palestina se ha debido a las famosas viñetas de Mahoma. En Aceh ha sido la calidad de los programas o las promesas incumplidas, mientras que en la República Centroafricana la seguridad se ve afectada principalmente por criminales.

El otro tema que merece un análisis en profundidad es el de la **crisis producida por el aumento del precio de los alimentos y sus consecuencias sobre las poblaciones vulnerables.** Para estas personas, la crisis puede suponer una fuerte reducción del consumo de alimentos, lo que conlleva inexorablemente un aumento del hambre y un incremento de los niveles de desnutrición. La crisis se cebará principalmente con las mujeres y los niños, quienes verán cómo su consumo diario de alimentos se reduce sustancialmente. La actual escalada de los precios de los alimentos está exacerbando la crisis crónica del hambre y, en el caso de los más pequeños, la de la desnutrición infantil.

En los próximos años, **la cooperación española tendrá que enfrentar estos retos por doble vía.** Por un lado, sabiendo traducir las buenas estrategias y políticas de cooperación en acciones y programas concretos que tengan un **impacto real en la lucha contra el hambre, incluyendo una mejora en la ayuda alimentaria**. Por otro lado, participando activamente con la comunidad internacional para enfrentar los efectos de la subida de los precios internacionales de los alimentos a través del **fortalecimiento de la ayuda oficial al desarrollo (cantidad y calidad) para la agricultura y el desarrollo rural**.

El **balance entre ambos componentes** es crucial ya que, hasta ahora, los programas de lucha contra la desnutrición se centran en cambiar los comportamientos de las madres, en educar sobre las mejores opciones nutricionales y en tratar de garantizar la seguridad alimentaria. Sin embargo, ningún programa de nutrición basado en la educación comunitaria ha demostrado ser eficaz en regiones donde existe inseguridad alimentaria. Estas estrategias son insuficientes, ya que las madres que viven en los países considerados «puntos calientes» de la desnutrición no solo requieren consejos sobre cómo alimentar a sus hijos, sino que también necesitan tener acceso a los alimentos que contienen los nutrientes necesarios para que estos no caigan enfermos o para que, si lo están, se recuperen. **Obviamente, responder a los desafíos que plantea la lucha contra la pobreza y la inseguridad alimentaria es muy importante, pero no solo mediante estrategias con resultados a largo plazo, que no contemplan las necesidades inmediatas de los millones de niños que están en riesgo de morir hoy.**

Si bien desde la aprobación del Plan Director 2005-2008 ha habido claros avances en el conjunto de la acción humanitaria española, que se ha situado en línea con el conjunto de donantes más comprometidos con este aspecto de la cooperación, en un mundo que se mueve a velocidades de vértigo, tal vez los cambios hubieran debido consolidarse de un modo más rápido. En cualquier caso, la línea iniciada es positiva aunque el retroceso presupuestario de esta modalidad de ayuda sea preocupante. Por ello, parece pertinente afrontar con decisión el fortalecimiento de la acción humanitaria española sobre las bases que se han ido consolidando en los años anteriores, situando la acción humanitaria de un modo más claro dentro del conjunto de la cooperación española. Algunas de las **recomendaciones** que los diversos capítulos del informe plantean para la cooperación española serían:

- **Consolidar el compromiso económico**. La Buena Donación Humanitaria (GHD) y otras iniciativas pretenden mejorar la previsibilidad

de los fondos humanitarios eliminando las históricas fluctuaciones. Los datos aquí mostrados hacen ver que el descenso de 2007 debe ser abordado fijando compromisos cuantitativos más claros en los instrumentos de planificación.

- **Mantener la especificidad de la acción humanitaria como instrumento de cooperación con objetivos y medios de actuación complementarios, pero diferentes a otros ámbitos de la ayuda al desarrollo**. La Oficina de Acción Humanitaria de la AECID puesta en marcha en 2008 debería contribuir a este fortalecimiento y mantenimiento de la especificidad.
- **Mejorar la vinculación con otros sectores de la cooperación española**. Comentábamos en ediciones anteriores que puede parecer una paradoja y no lo es. La acción humanitaria se clarifica si se vincula de modo adecuado con el desarrollo, con la construcción de la paz, con la lucha contra la vulnerabilidad extrema y sus causas, etc., pero –insistimos– vinculación «adecuada», y no al servicio o como instrumento de otros. En esta línea debería avanzarse en la definición de posiciones VARD (vinculación, ayuda, rehabilitación, desarrollo) y de impulso a la utilización de sistemas de planificación sensibles al conflicto en países o regiones proclives a ellos. Mayor dedicación a programas de reducción de riesgos de desastres, gestión de riesgos, preparación ante desastres y fortalecimiento de capacidades locales.
- **Lograr una inserción más adecuada de lo humanitario en el conjunto de la cooperación**. Debería avanzarse en desarrollar los vínculos entre la Declaración de París, los acuerdos de Accra y otros de los posicionamientos básicos en las posiciones de ayuda al desarrollo con sus equivalentes en el ámbito humanitario: Buena Donación Humanitaria, reforma del sistema humanitario, etc. El Plan Director 2009-2012 debería avanzar en este aspecto e insertar mejor lo humanitario en el conjunto de la cooperación.
- **Insistir en la mejora de la coherencia de políticas en materia humanitaria.** Especialmente con la política de Defensa, pero también con otras que eventualmente puedan presentar problemas de coherencia. La omnipresencia en la escena internacional de la agenda de seguridad afecta de modo claro al humanitarismo. Y en este tema, valga el símil, no hay que bajar la guardia.
- **Profundizar el compromiso internacional de nuestra ayuda.** Puesta en marcha de todos los principios de la GHD; publicación del documento de compromiso con esta iniciativa (Plan de Acción), y difusión al resto de actores para que **la GHD sirva como fuente acuerdo en los donantes públicos especialmente las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos**. Mantenimiento del componente multilateral y del apoyo al CERF; aumento de la contribución al CAP (Proceso de Llamamientos Consolidados de la ONU); aumento de la coordinación con otros donantes; incorporación a iniciativas de calidad y mejora, etc.
- Sumarse más decididamente a otras propuestas internacionales que influyen sobre la protección de civiles, el espacio humanitario y la ayuda, como la «responsabilidad de proteger» avalada por la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2005. **Incorporar lo emanado del *Consenso Europeo de Ayuda Humanitaria* a la cooperación española**. En él se hacen numerosas referencias a estos temas.
- **Acelerar las reformas institucionales y organizativas.** No solo de la AECID, que ya están en marcha, sino del resto de actores públicos y de las ONG.
- **Consolidar el incremento cuantitativo mejorando la asignación.** En ayuda humanitaria los criterios geográficos son siempre secundarios, pero debe cuidarse, en coordinación con otros donantes, que la asignación de recursos se haga en función de criterios humanitarios. Para ello debe aumentarse la coordinación de los actores públicos nacionales e internacionales.
- **Apostar por la calidad**. Apoyando la participación en los foros especializados y promoviendo la **cultura de la evaluación y la transparencia, y la rendición de cuentas** del sector. Este es un aspecto esencial en el que se ha caminado excesivamente despacio.
- **Profundizar la educación de la ciudadanía sobre estas materias.** Como decíamos en otros informes, los datos muestran un elevado apoyo público a la ayuda humanitaria y a la dedicación de fondos públicos a ella, pero al tiempo muestran un enorme desconocimiento y una banalización, que hace que este apoyo sea muy voluble. Por ello, habría que aumentar las acciones de «algo más que sensibilización» en este tema. El impulso a la investigación y reflexión deben ir de la mano de esto.

En lo que respecta a la **crisis de los alimentos** y su impacto sobre los niños y niñas, las nuevas estrategias implicarían:

- **Que la desnutrición infantil aguda severa se reconozca como una emergencia médica** y que la alimentación terapeutica, como forma eficaz de tratamiento, se incorpore en las estrategias de ayuda alimentaria y nutricional de la Cooperación Española.

- Que se reconozca que **los niños constituyen el grupo más afectado por la inseguridad alimentaria** y que, por lo tanto, se requieren intervenciones a la medida de sus necesidades. Esto implica una revisión de la calidad de las ayudas alimentarias, que España como país donante, canaliza a través de las Agencias especializadas en la alimentación y la infancia de Naciones Unidas, garantizando la cobertura de las necesidades nutricionales específicas. La estrategia debería fijar unos estándares mínimos para la ayuda alimentaria destinada a los niños por edades y a las mujeres embarazadas y lactantes.
- **La firma de programas bilaterales con países afectados por la desnutrición infantil aguda severa, con los que España mantenga relaciones de cooperación, para apoyar técnica y financieramente estrategias de tratamiento ambulatorio en sus programas de salud**. Los países receptores deberán desarrollar protocolos que fomenten la gestión comunitaria de la desnutrición aguda severa y adoptar e implementar las nuevas pautas de crecimiento infantil de la OMS.
- **La creación de un fondo de cooperación específicamente orientado a combatir la desnutrición infantil aguda severa.**
- El apoyo de **estrategias dirigidas a promover la investigación y el desarrollo** de nuevas formas de alimentación terapeutica, así como su producción a nivel local, al aumento de la demanda y la reducción de su precio.

El anuncio del Gobierno español, tras la cumbre de la FAO9 celebrada este verano en Roma, estableciendo la seguridad alimentaria de los niños menores de 5 años como una prioridad inmediata, invita a la esperanza. La esperanza de que un país, en este caso el nuestro, lidere desde su propio compromiso iniciativas políticas y nuevas líneas estratégicas de intervención para dar respuesta a esta vergonzante crisis que amenaza con perpetuarse. El reto es grande, pero la oportunidad es aún mayor.

Y sigue siendo verdad que muchos de estos retos aparecen en el Documento de Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria y otros Documentos de Estrategia Sectorial, por lo que su difusión y rápida puesta en marcha debería ser la principal prioridad para el futuro.

.Capítulo 1.

El año 2007 en perspectiva humanitaria. Pocas novedades relevantes.

Yo comprendo: he vivido
un año más, y eso es muy duro.
¡Mover el corazón todos los días
casi cien veces por minuto!

Para vivir un año es necesario
morirse muchas veces mucho.

Ángel GONZÁLEZ
In memoriam

*
Capítulo elaborado por
Francisco Rey Marcos,
codirector del IECAH.

1 Introducción

El año 2007 no pasará a la historia por ningún acontecimiento especial en el ámbito humanitario. Casi diríamos, en apresurado resumen, que ha sido un año de consolidación de ciertas tendencias, y muchas de ellas muy preocupantes. Y tal vez sea eso, ya de por sí, lo más noticiable del año. Las cosas siguieron por donde solían y las tendencias que ya señalábamos en informes anteriores continuaron: agravamiento de los desastres ligados al cambio climático, continuación de crisis que más que crónicas parecen eternas, como Somalia o Darfur, agravamiento de las situaciones de crisis alimentarias debidas al aumento de los precios de los alimentos, dificultades para las organizaciones humanitarias para acceder a ciertos escenarios como Iraq o Afganistán... en fin, podríamos decir irónicamente aquello de que no hay nada nuevo bajo el sol. Aunque el sol caliente cada vez más.

Un dato muy preocupante del año 2007 fue que se inició un cierto parón en las cifras de financiación de la acción humanitaria –también, y de modo más abrupto, en las de ayuda oficial al desarrollo (AOD)–, lo que pone en cuestión el compromiso de los Gobiernos aparentemente asumido en años anteriores. Este descenso, que se ha acelerado en el año 2008 debido a la crisis económica, amenaza totalmente el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los avances realizados en materia de financiación humanitaria.

Sin embargo, desde la perspectiva institucional sí que hubo cosas destacables. En 2007 inició su mandato el nuevo Secretario General de Naciones Unidas Ban Ki-moon y, con él, un nuevo Vicesecretario General para Asuntos Humanitarios, el británico John Holmes. En el ámbito de la Unión Europea se aprobó el llamado Consenso Europeo de Acción Humanitaria, que trata de clarificar el papel de este instrumento dentro del complejo entramado comunitario, y se firmó un nuevo Acuerdo Marco de Asociación de ECHO con sus socios. También en la Comisión Europea se produjo la transferencia de la ayuda alimentaria de la Dirección General de Desarrollo a la de Ayuda Humanitaria, tratando de dar una mayor coherencia a este instrumento. Por último, en el ámbito español se cerró el proceso de elaboración y discusión de algunas Estrategias Sectoriales, entre ellas la de acción humanitaria, y se continuó el lento proceso de reforma de la Agencia Española de Cooperación (AECI) y su transformación en AECID (Agencia Española de Cooperación al Desarrollo) en la que se crea la Oficina de Acción Humanitaria.

Este artículo sigue la estructura de años anteriores y comienza dando algunas pinceladas sobre las situaciones que fueron objeto de la acción humanitaria en 2007, analizando posteriormente la respuesta humanitaria global con especial énfasis en las Naciones Unidas y sus agencias. Otros artículos del informe analizan otros actores y muy especialmente la acción humanitaria española.

2 Los desastres en 2007

En los informes de años anteriores analizábamos las fuentes de información sobre desastres y las bases de datos comúnmente usadas en este sector.[1] Poníamos de manifiesto que, tras años de cierta confusión sobre cómo se contabilizaban y computaban los tipos de eventos y las cifras que los miden, comenzaba a existir bastante rigor en este tratamiento de datos, lo cual permitía comparaciones, análisis de tendencias, etc.

Pues bien, durante el año 2007 se ha dado un paso más en estos intentos de armonización de los criterios de medición de los desastres de componente natural y las diferentes categorías que deben ser consideradas, gracias a la puesta en marcha de la iniciativa «Bases de datos operacionales para la clasificación de categorías de desastres». El CRED (*Centre for Research of Epidemiology of Disasters*) de la Universidad de Lovaina, en colaboración con la aseguradora MunichRe y con el apoyo de algunas agencias internacionales como el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), propusieron esta nueva clasificación con dos objetivos:

1 IECAH, *La acción humanitaria en 2005: desastres naturales... y mucho más. Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria*, Madrid: Instituto de Estudios sobre Conflictos y Ayuda Humanitaria/Médicos Sin Fronteras, 2006. IECAH, *La acción humanitaria en 2006: Crónica de una vuelta a la realidad*, *Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria* Madrid: Instituto de Estudios sobre Conflictos y Ayuda Humanitaria/Médicos Sin Fronteras, 2006. Estos y otros documentos relacionados están disponibles en línea en: http://www.iecah.org.

- Crear y acordar una jerarquía y terminología común para todas las bases de datos regionales o globales sobre desastres naturales.
- Establecer una definición común y consensuada de sub-eventos que sea de fácil utilización.

Para ello, tanto el CRED como MunichRe acordaron intercambiar datos de sus respectivas bases de datos (EM-DAT y NatCAt), así como de otras bases, insistiendo en el uso de estándares comunes. Esta iniciativa es un paso importante, pero aún debe continuarse para conseguir una clasificación internacional de desastres que sea utilizada de modo estandarizado por todos los países y organizaciones y que evite las ambigüedades que, aunque cada vez menos, todavía subsisten.



Clasificación de los desastres naturales propuesta por el CRED y MunichRe
Fuente: CRED y MunichRe, 2008.



Grupo	Subgrupo	Tipo	Subtipo	Subsubtipo
Natural	Geofísico	Terremoto	Terremoto	
			Tsunami	
		Volcán	Erupción volcánica	
		Movimiento masivo en seco	Caída de bloques	
			Corrimiento de tierras	Colada de fangos
				Flujo de detritos
				Lahar
			Avalancha	de nieve
				de detritos
			Subsidencia	súbita
				prolongada
	Meteorológico	Tormenta	Ciclón tropical	
			Ciclón extratropical (temporal)	
			Tormenta local	intensa
				eléctrica
				de granizo
				Tornado
				de arena / de polvo
				orográfica
	Hidrológico	Inundación	general	
			súbita	
			Subida del nivel por tormenta / inundación costera	
		Movimiento masivo en húmedo	Caída de bloques	
			Corrimiento de tierras	Colada de fangos
				Flujo de detritos
				Lahar
			Avalancha	de nieve
				de detritos
			Subsidencia	súbita
				prolongada

Grupo	Subgrupo	Tipo	Subtipo	Subsubtipo
Natural	Climatológico	Temperatura extrema	Ola de calor	
			Ola de frío	Helada
			Condiciones invernales extremas	Presión de nieve
				Congelación
				Lluvia de hielo
		Sequía	Sequía	
	Incendios	forestales		
		de matorrales o arbustos		
		de praderas o pastos		
		urbanos		
	Biológico	Epidémico	Infección viral	
			Infección bacteriana	
			Infección parasitaria	
			Infección fúngica	
			Infección priónica	
	Extraterrestre	**Meteorito / Asteroide**		
Desastres tecnológicos	Desastres tecnológicos	Accidente industrial	Vertido químico	
			Hundimiento	
			Explosión	
			Fuego	
			Fuga de gas	
			Envenenamiento	
			Radiación	
			Otros	
		Accidente por causas diversas	Hundimiento	
			Explosión	
			Fuego	
			Otros	
		Accidente de transporte	Avión	
			Tren	
			Carretera	
			Agua	

2.1
Desastres naturales[2]

Según todos los datos, en 2007 se experimentó una cierta subida en algunos de los indicadores de los desastres de componente natural, esto es, víctimas directas y daños económicos, así como una reducción en otros, a saber, número de eventos y número de muertes. Además, de modo cada vez más claro se afianzan las tendencias analizadas en 2006 al agravamiento de las olas de calor y de las inundaciones y otros desastres ligados al calentamiento global.

2 Usamos este término aunque ya hemos puesto de manifiesto en otras ocasiones y recalcamos ahora la influencia humana en muchos de estos fenómenos «naturales».

En el año 2007 se reportaron 414 desastres naturales que causaron la muerte a más de 16.847 personas y que afectaron a más de 211 millones, ocasionando unas pérdidas materiales directas de más de 74.900 millones de dólares.[3]

Respecto al tipo de desastre, se observa un crecimiento de las inundaciones y de las tormentas tropicales, tifones, vientos huracanados, etc.

*f*2

Desastres naturales en 2007 por número de muertos

Respecto a la distribución geográfica, tenemos los siguientes datos.

*f*3

Países más afectados por desastres naturales (número de desastres documentados) en 2007

*f*4

Víctimas de desastres naturales (muertos y damnificados) por 100.000 habitantes en 2007



Tifón *Sidr*, noviembre	Bangladesh	4.234
Inundaciones, julio-agosto	Bangladesh	1.110
Inundaciones, julio-septiembre	India	1.103
Inundaciones, agosto	Corea del Norte	610
Inundaciones, junio-julio	República Popular China	535
Terremoto, agosto	Perú	519
Ola de calor, julio	Hungría	500
Tifón *Yemyin*, junio	Pakistán	242
Inundaciones y corrimientos de tierras, junio	Pakistán	230
Inundaciones, julio	India	225



Estados Unidos	22
República Popular China	20
India	18
Filipinas	16
Indonesia	15
Paquistán	9
Japón	8
México, Haití, Argelia, Afganistán	7
Bulgaria, Rumanía, Colombia	6
Mozambique, Brasil, Bangladesh, República Dominicana, Vietnam, Tailandia	5



ARY Macedonia	49.057
Suazilandia	36.052
Lesoto	23.657
Zimbabue	15.784
Bangladesh	14.456
Zambia	12.764
Dominica	11.177
República Popular China	9.040
Belice	6.952
Yibuti	5.132

3
Los datos de desastres naturales se han extraído de CRED, *Annual disaster statistical review. Numbers and trends 2007,* Bruselas: Centre for Research of Epidemiology of Disasters, 2008.

En los Anexos incluimos cifras más desglosadas de los desastres naturales en 2007.

Todos estos datos y la mayor frecuencia de ciertos acontecimientos muestran con claridad algunas cuestiones:

- Crecimiento del número y del impacto de los desastres de componente hidrometeorológico. La tendencia ha seguido incrementándose en 2008 y los primeros seis meses de este año han sido especialmente demoledores.
- Creciente vulnerabilidad en países desarrollados o en vías de desarrollo. Aunque los datos son menos concluyentes que en 2006, el hecho de que la ARY de Macedonia aparezca en el primer lugar en víctimas por 100.000 habitantes es significativo. El hecho de que Estados Unidos sea el primero en cifras de afectación, sin duda, también lo es.
- Mejora insuficiente de los mecanismos de reducción de riesgos de desastres, aunque la disminución del número de muertes es analizada por algunos organismos como mejora de los sistemas de respuesta.

2.2 Desastre natural más violencia: identificación de las principales crisis humanitarias en 2007[4]

Como analizábamos en informes anteriores, la mayor parte de las crisis que tienen consecuencias humanitarias sobre las poblaciones afectadas se producen por una suma o combinación de diversas variables, naturales, geopolíticas, ligadas a conflictos... en lo que se ha dado en llamar *emergencias políticas complejas*, atendiendo a que en muchas de estas causas el elemento político es esencial. Otros han preferido el término *emergencias humanitarias complejas*, que obviamente se refiere más a los efectos que a las causas, y en los últimos años el término se ha popularizado –todo hay que decirlo, en el ámbito anglosajón– como *emergencias complejas,* y ese es el modo en que lo usan las Naciones Unidas. En castellano hemos propuesto hace tiempo el uso de *desastre complejo*, más que *emergencia*, ya que en muchos casos no se trata de emergencias, sino de crisis crónicas o de larga duración, pero el término no ha cuajado.

Sea como fuere, la mayor parte de las crisis humanitarias que se han vivido en 2007 tienen este carácter de complejidad en sus causas y efectos y rara vez son atribuibles a una única causa.



Radiografía regional de las crisis humanitarias más destacadas de 2007
Fuente: Elaboración propia basada en Escola de Cultura de Pau, 2008.



África

- Sudán (Darfur), Chad y R. Centroafricana: La continuación del conflicto de Darfur repercutió gravemente en el aumento y el deterioro de la situación de desplazados internos y refugiados en países vecinos.
- República Democrática del Congo: El agravamiento de la situación en los Kivi (Norte y Sur) contrastó con una cierta mejoría en el resto del país.
- Somalia: El impacto de los nuevos enfrentamientos en Mogadiscio provocaron la salida masiva de personas refugiadas hacia Kenia y otros países. Los secuestros de cooperantes y otros trabajadores aumentaron.

América

- Haití: Pese a una cierta mejora en los barrios más conflictivos, la falta de acceso a servicios básicos, y la situación de inseguridad, provocó que continuara el flujo de personas que intentaron abandonar el país.
- Colombia: El desplazamiento interno aumentó hasta la cifra de tres millones de personas debido a las estrategias de los grupos guerrilleros y paramilitares.

Asia y Pacífico

- Myanmar: La situación se fue deteriorando durante el año y afectó a los refugiados en la frontera con Tailandia.
- Bangladesh: El tifón Sidr provocó una enorme crisis que agravó la ya de por sí difícil situación de la población vulnerable.

Europa y Asia Central

- Cáucaso: Pese a ciertos acuerdos, más formales que otra cosa, entre los Gobiernos, no se produjo un acuerdo que mejorara la situación.
- Chechenia (Rusia): La precaria situación de los refugiados chechenos en Ingushetia continuó.

Oriente Próximo y Medio

- Palestina: El embargo económico impuesto por Israel, así como los constantes ataques del ejército israelí contra la población, sobre todo en Gaza, y las disputas internas entre Hamas y Al Fatah, continuaron y agravaron la situación humanitaria de millones de palestinos.
- Iraq: El flujo de desplazados y refugiados continuó y las dificultades para las organizaciones humanitarias también.

4 En muchas ocasiones hemos defendido el uso del término *crisis humanitaria* pese a los criterios críticos de algunos académicos de la lengua. Recomendamos el excelente comentario de Luis González en http://ec.europa.eu/translation/bulletins/puntoycoma/101/pyc1014_es.htm o el muy atinado de Javier Bezos criticando a los críticos en http://www.texytipografia.com/bagatelas1.html

f6

Principales crisis humanitarias en 2007 por regiones
Fuente: Escola de Cultura de Pau, 2008.



Países	Causas de las crisis
África Austral	
Angola	Desastres naturales, epidemias
Lesoto	Desastres naturales, VIH/SIDA
Madagascar	Desastres naturales, VIH/SIDA
Suazilandia	Desastres naturales, VIH/SIDA
Zimbabue	Crisis política y económica, aislamiento internacional, VIH/SIDA
África occidental	
Costa de Marfil	Situación posbélica, gran volumen de desplazados internos
Guinea	Crisis política y económica, desastres naturales, epidemias
Liberia	Inestabilidad regional, reasentamiento y retorno de refugiados
Sáhel (Mauritania, Malí, Níger)	Desastres naturales, crisis política y económica, conflicto armado
Sierra Leona	Inestabilidad regional, crisis económica, reasentamiento de refugiados
Cuerno de África	
Eritrea	Situación posbélica, desastres naturales, gran volumen de desplazamientos forzados*
Etiopía	Conflicto armado, desastres naturales, gran volumen de desplazamientos forzados
Somalia	Conflicto armado, gran volumen de desplazamientos forzados, desastres naturales
Sudán	Conflicto armado, gran volumen de desplazamientos forzados, desastres naturales, epidemias
Grandes Lagos y África central	
Burundi	Situación posbélica, gran volumen de desplazados internos
Chad	Conflicto armado, inestabilidad regional, gran volumen de desplazamientos forzados
Kenia	Crisis política, epidemias, gran volumen de desplazamientos forzados
R. Centroafricana	Conflicto armado, gran volumen de desplazamientos forzados
R. D. del Congo	Conflicto armado, gran volumen de desplazamientos forzados, epidemias
Ruanda	Inestabilidad regional, gran volumen de desplazamientos forzados
Tanzania	Gran volumen de personas refugiadas, desastres naturales
Uganda	Conflicto armado, gran volumen de desplazamientos forzados, desastres naturales
América	
Colombia	Conflicto armado, gran volumen de desplazados internos
Haití	Desastres naturales, crisis política y económica
Perú	Desastres naturales
Asia y Pacífico	
Afganistán	Conflicto armado, gran volumen de desplazamientos forzados, desastres naturales
Bangladesh	Desastres naturales
Filipinas	Conflicto armado, desastres naturales
Indonesia	Situación posbélica, gran volumen de desplazamientos forzados, desastres naturales
Myanmar	Conflicto armado, gran volumen de desplazamientos forzados, epidemias
Nepal	Situación posbélica, retorno y reasentamiento de desplazados, desastres naturales
Corea del Norte	Crisis económica, desastres naturales
Sri Lanka	Conflicto armado, gran volumen de desplazamientos forzados, desastres naturales
Timor Oriental	Situación posbélica, gran volumen de desplazamientos forzados

* El término «desplazados forzados» incluye en este caso tanto a la población desplazada interna como a la población refugiada

Países	Causas de las crisis
Europa y Asia central	
Cáucaso (Armenia, Azerbaiyán y Georgia)	Gran volumen de desplazados internos, crisis política y económica
Rusia (Chechenia) y Repúblicas vecinas (Daguestán, Osetia del Norte e Ingushetia)	Conflicto armado, gran volumen de desplazados internos
Oriente Medio	
Iraq	Conflicto armado, desastres naturales, crisis política y económica
Palestina	Conflicto armado, aislamiento internacional, crisis política y económica
Yemen	Conflicto armado, desastres naturales, gran volumen de refugiados

Uno de los datos más destacables desde la perspectiva humanitaria fue el nuevo aumento del número de refugiados durante el año 2007 tras los descensos de años anteriores. Según los datos del ACNUR, la cifra de refugiados fue de 11,4 millones de personas, frente a los poco menos de 10 millones del año anterior. Junto a ello, los desplazados internos siguieron aumentando y se alcanzó la cantidad de 26 millones de personas, lo que también supone un crecimiento frente al año 2006.

3 La respuesta internacional

El aumento de los desastres de carácter natural y la especial complejidad de los conflictos llevan años sometiendo a prueba a las agencias humanitarias, que se enfrentan a nuevas dificultades y retos. Algunos mecanismos de respuesta como el CERF (Fondo Central de Respuesta a Emergencias) de la ONU han ido ganando peso y en conjunto ha habido una cierta subida en los fondos destinados a las tareas de ayuda y a la respuesta a los llamamientos consolidados (CAP) para las crisis crónicas.

Sin embargo, se han seguido manifestando las dificultades para poner en marcha las acciones para la protección de civiles previstas en el llamado principio de *responsabilidad de proteger* aprobado por la Asamblea General de la ONU en 2005. En el año 2007 se aprobaron resoluciones para la puesta en marcha de la UNAMID y la EUFORCHAD, operaciones destinadas a la pacificación del conflicto de Darfur pero, como analizamos en otros artículos, el resultado es muy escaso.

3.1 Una mirada a las cifras: ¿frenazo?

Analizábamos en ocasiones anteriores las dificultades para la contabilización de las cifras, sobre todo cuando se producen grandes desastres a los que la opinión pública reacciona de modo particularmente activo. Tras el máximo alcanzado en 2005 con más de 18.000 millones de dólares para ayuda humanitaria global,[5] debido básicamente a las donaciones tras el *tsunami*, los años 2006 y 2007 han vuelto a un cierto reflujo con unas cifras cercanas a los 7.000 millones de dólares.

Para realizar un seguimiento más preciso de los fondos de ayuda humanitaria se ha propuesto diferenciar dos conceptos[6]:

Ayuda Humanitaria Oficial Total: Sería la suma de las aportaciones de los 23 países miembros del CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE) compuestas por sus contribuciones bilaterales, las contribuciones bilaterales de la Comisión Europea, las contribuciones multilaterales a organismos como la UNRWA, el ACNUR u otras agencias humanitarias. La fuente fundamental para estudiar estos fondos son las estadísticas del CAD.

Ayuda Humanitaria Global: A lo anterior se sumarían las aportaciones de los ciudadanos o entidades privadas a las ONG, el Movimiento Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja

5 «Development Initiatives», *Global Humanitarian Assistance 2006*, Londres, 2006.

6 «Development Initiatives», *Global Humanitarian Assistance 2007-2008*, Londres, 2008

o la ONU, las aportaciones de países donantes no miembros del CAD y algunos incluyen aportaciones de países donantes que no entran dentro de los criterios del CAD.

Sea como fuere, al no incluir las aportaciones locales de los propios países afectados por los desastres o los envíos de fondos o remesas de familiares o personas de las diásporas, todos los analistas coinciden en que los fondos globales están siempre infraestimados y que la ayuda humanitaria global será muy superior. La falta de consideración de los fondos de los países afectados es una limitación grave que impide cuantificar la respuesta.

Por otra parte y de modo sorprendente, en el año 2007 se ha producido un retraso considerable en el suministro de datos consolidados por parte de los organismos donantes. El frenazo de la AOD y el claro retroceso en algunos países parecen estar detrás de esta «prudencia» en la entrega de las cifras definitivas.

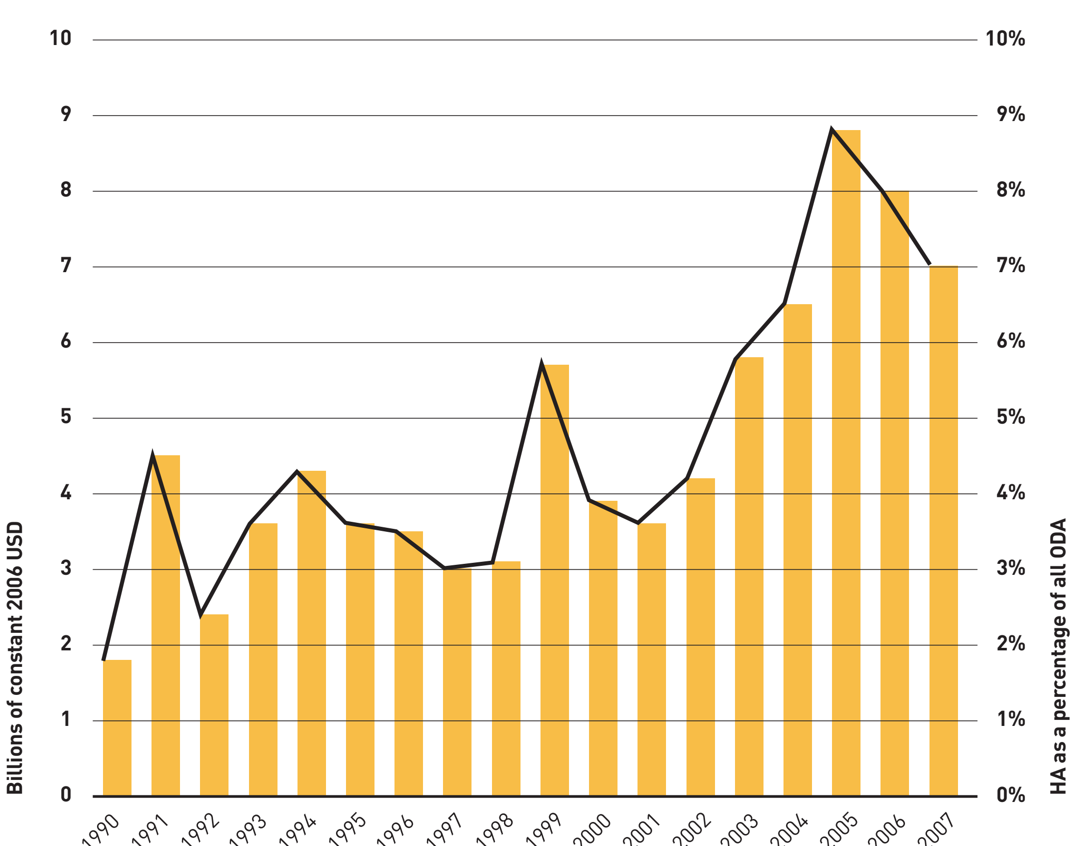
Como vemos, los fondos para ayuda humanitaria fueron creciendo hasta 2005 experimentando un cierto retroceso desde entonces. En términos porcentuales, la ayuda humanitaria representó en 2007 aproximadamente el 7 % del total de la AOD (ayuda oficial al desarrollo) de los países del CAD, frente a menos de un 2 % en 1990. A esto habría que añadir el creciente peso de los donantes no tradicionales y no miembros del CAD (Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudí, etc.) que representan un 12 % de la ayuda humanitaria global y los donantes privados, especialmente significativos en desastres naturales.

En cualquier caso, los cambios habidos en los sistemas de cómputo en estos años, el tipo de partidas que pueden o no incluirse y el rigor variable en el suministro de datos por parte de los donantes nos hacen ser prudentes en el análisis. Es este un tema que deberá mejorarse en el futuro.

f7

Cifras y porcentaje de ayuda humanitaria oficial total en 2007
Fuente: Basada en datos provisionales del CAD.





3.2

Los llamamientos de la ONU

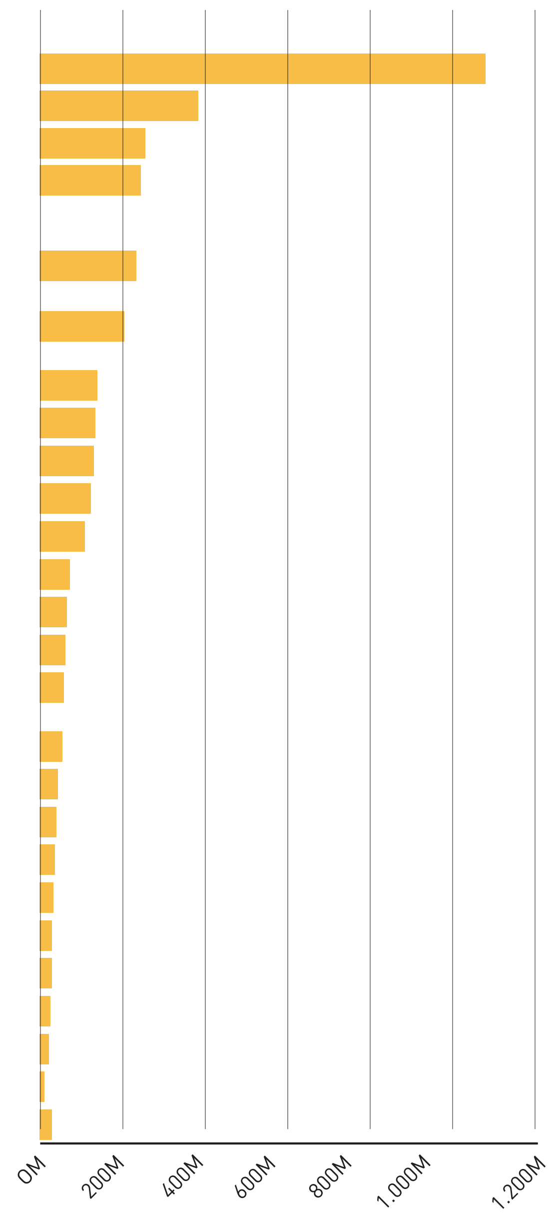
Respecto a los fondos canalizados por la ONU dentro del Sistema de Llamamientos Consolidados (CAP), aumentó el porcentaje de respuesta por parte de los donantes cubriéndose el 72 % de fondos, frente al 64 % del año anterior. Las cifras del CAP alcanzaron los 3.713 millones de dólares.

*f*8

Llamamientos Consolidados e Inmediatos *(Consolidated & Flash Appeals)* 2007
Fuente: *Financial Tracking System, ReliefWeb.*
Traducción: IECAH.



Donante	Financiación ($)	% total
Estados Unidos	1.097.170.462	29,5 %
Comisión Europea (ECHO)	389.265.832	10,5 %
Reino Unido	261.693.372	7,0 %
Asignaciones de fondos no finalistas de agencias de ONU	247.115.212	6,7 %
Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF)	238.422.267	6,4 %
Remanentes (donantes no especificados)	209.302.028	5,6 %
Japón	140.664.481	3,8 %
Países Bajos	138.953.348	3,7 %
Suiza	132.842.261	3,6 %
Canadá	125.076.183	3,4 %
Noruega	112.314.314	3,0 %
Irlanda	72.601.183	2,0 %
Alemania	67.459.889	1,8 %
España	62.940.842	1,7 %
Privado (individuos & organizaciones)	58.050.989	1,6 %
Sudán	55.379.400	1,5 %
Australia	43.159.902	1,2 %
Bélgica	41.077.982	1,1 %
Dinamarca	38.523.066	1,0 %
Francia	31.806.944	0,9 %
Finlandia	29.718.949	0,8 %
Comisión Europea	28.614.076	0,8 %
Suiza	26.462.337	0,7 %
Italia	22.945.582	0,6 %
Luxemburgo	12.019.399	0,3 %
Otros	30.221.051	0,8 %
Total ($)	**3.713.801.351**	**100 %**



3.3
La reforma humanitaria en la ONU

El cambio de Secretario General de la ONU y de su Vicesecretario General para Asuntos Humanitarios ha hecho que se ralentizara durante unos meses la reforma emprendida por su predecesor, aunque a mediados de año volvió a acelerarse. De los cuatros pilares del programa de reforma humanitaria de la ONU que analizábamos en los informes anteriores –aumento de la coordinación con la consolidación de los coordinadores humanitarios, enfoque de *clusters* y Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF) y la asociación o partenariado como pilar complementario–, en dos de ellos se han seguido produciendo avances y, en general, se ha consolidado el papel de la ONU en la canalización de los esfuerzos humanitarios. El cuarto pilar ha sido el de más lento progreso aunque ha habido leves avances en la Plataforma Humanitaria Global que agrupa tanto a las organizaciones de la ONU y las de fuera del "sistema".

3.2.1
El Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF)

El nuevo CERF, que sustituía al viejo Fondo Rotatorio creado en 1991 y que nunca fue muy eficaz, se puso en marcha en marzo de 2006, y tras estos dos años de experiencia se realizó una evaluación externa de su funcionamiento.[7] En términos de ingreso el CERF recibió 298 millones de dólares en 2006 y 385 millones en 2007, de los cuales solo se ha desembolsado una parte, conservando este carácter de «fondo» disponible para cuando suceda una emergencia.[8]

f9

Contribuciones al CERF en 2007 (en millones de dólares)
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de http://ochaonline.un.org.

f9

1	Reino Unido	83.726.040
2	Noruega	55.066.049
3	Países Bajos	53.400.000
4	Suecia	51.092.633
5	Canadá	35.116.374
6	Irlanda	26.273.974
7	España	20.692.484
8	Australia	8.760.000
9	Dinamarca	8.742.384
10	Suiza	8.194.982
11	Finlandia	6.726.000
12	Alemania	6.597.500
13	Luxemburgo	5.610.800
14	Bélgica	2.988.914
15	Italia	2.670.400
16	República de Corea	1.500.000
17	Francia	1.312.100
18	India	1.000.000
19	Nueva Zelanda	762.700
	Total	**385.147.101**

En estos dos años y sobre todo en 2007 el CERF ha ido sofisticando mucho sus modos de trabajo y estableciendo diversas categorías para la financiación: donaciones para respuesta rápida, donaciones para crisis infrafinanciadas e incluso un elemento de crédito. Durante el año, millones de dólares se destinaron a crisis súbitas en países y millones a crisis que habían recibido insuficiente financiación por otros mecanismos. El 9 % de los fondos fue a África.

La evaluación que hemos citado pone de manifiesto y la mayor parte de los análisis realizados desde la puesta en marcha del CERF coinciden en que ha sido un suceso positivo, pero que necesita mejorar su gestión, pues se siguen produciendo demoras e ineficacias graves. Además, debe incorporar en su ejecución a las ONG y establecer mecanismos de rendición de cuentas y evaluación más precisos.[9]

7 Central Emergency Response Fund. Two Year Evaluation. July, 2008.

8 Véase la información del propio CERF en: http://ochaonline3.un.org/CERF2006/tabid/1786/Default.aspx.

9 Ver para estos temas *El Fondo Central de Respuesta para Emergencias de Naciones Unidas, un año después*, Informe de Oxfam International, marzo 2007, disponible en: http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/8249/070308_CERF.pdf.

3.2.2
El sistema de *clusters*

El sistema de *clusters* que había comenzado en 2005 y se había empezado a aplicar *de facto* en 2006 fue tomando peso en 2007 y se incluyó dentro de un llamamiento específico que fue financiado al 49 %. Muchos de los grupos de trabajo se pusieron en marcha y diversos *clusters* fueron activados en algunas crisis, lo que mejoró el trabajo común entre agencias y la coordinación. Precisamente durante el año 2007 se realizó una primera evaluación del enfoque de *clusters* que arroja algunas conclusiones interesantes. En la siguiente tabla se puede ver información más detallada de cada uno de estos *clusters*.[10]

*f*10
Resumen del enfoque de *clusters* septiembre 2005–septiembre 2007



	***Cluster*/ sector**	**Representante/ coordinador mundial**	**Solicitado y financiado* 2006, 2007**	**Áreas donde se activa** **Emergencias activas**	**Emergencias repentinas**
Áreas Técnicas	Refugio en emergencia	ACNUR (IDPs por conflicto) FICR («representante» en situaciones de desastre)	$ 1,1 millones (100 %) $ 9 millones (45 %)	RCA: refugio/NFIs, UNICEF RDC: refugio/NFIs, UNICEF Uganda: refugio/NFIs, UNICEF Somalia	Líbano Mozambique: UN-HABITAT (a partir de marzo 2007) Pakistán: OIM Filipinas: UN-HABITAT Yogyakarta
	Salud	OMS	$ 4,3 millones (47 %) $ 4,4 millones (44 %)	RCA Chad RDC Liberia Somalia Uganda: salud/nutrición/ VIH/SIDA	Líbano Mozambique Pakistán Filipinas Yogyakarta
	Nutrición	UNICEF	$ 5,4 millones (60 %) $ 4,1 millones (52 %)	RCA Chad RDC Liberia Somalia Uganda: salud/nutrición/ VIH/SIDA	Líbano Mozambique Pakistán: nutrición/alimentos con PMA Filipinas Yogyakarta: alimentos/ nutrición con PMA
	Agua, saneamiento e higiene (WASH)	UNICEF	$ 3,3 millones (94 %) $ 4,7 millones (56 %)	RCA Chad RDC Liberia Somalia Uganda	Líbano Mozambique Pakistán Filipinas Yogyakarta

10
OCHA, «Report on implementation of global cluster capacity-building April 2006-March 2007», *ReliefWeb*, marzo 2007, http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/JFRN-6Z5PDC?OpenDocument.

	Cluster/ sector	Representante/ coordinador mundial	Solicitado y financiado* 2006, 2007	Áreas donde se activa	
				Emergencias activas	**Emergencias repentinas**
Áreas Técnicas	Educación	UNICEF Save The Children Alliance	$ 3,4 millones (27 %)	RCA Chad RDC Somalia Uganda	Mozambique: UNICEF/Save Pakistán Filipinas Yogyakarta
	Agricultura	FAO	$3,3 millones (6%)	RCA: seguridad alimentaria Chad: seguridad alimentaria con PMA RDC: seguridad alimentaria con PMA Etiopía Liberia: seguridad alimentaria con PMA Somalia: agricultura y sustento Uganda: seguridad alimentaria con PMA	Pakistán: seguridad alimentaria con PMA Filipinas: agricultura y sustento Yogyakarta Mozambique: seguridad alimentaria con PMA
Áreas transversales	Recuperación Temprana	PNUD	$2,2 millones (62 %) $5,5 millones (38 %)	Chad Colombia RDC: retorno, reintegración y recuperación de la comunidad con ACNUR Liberia Somalia Uganda	Líbano Mozambique Pakistán Filipinas Yogyakarta
	Coordinación y Gerencia de campos (CCCM)	ACNUR (IDPs de conflictos) OIM (situaciones de desastre)	$3,5 millones (101 %) $4,1 millones (40 %)	Chad: gestión de emplazamiento Etiopía Somalia Uganda	Filipinas: coordinación de campos y gestión de IDP, OIM Pakistán: ACNUR
	Protección	ACNUR (coordinador mundial del cluster, coordinador en el terreno en conflictos) ACNUR, OACDH, UNICEF (decide el liderazgo en el terreno en desastres naturales)	$2,9 millones (100 %) $10,6 millones (50 %)	RCA: protección, derechos humanos, estado de derecho Chad Colombia Costa de Marfil RDC: con MONUC Etiopía Liberia Somalia con OCHA Uganda	Líbano: ACNUR, OACDH Mozambique: UNICEF/Save Pakistán: UNICEF Filipinas: UNICEF Yogyakarta: UNICEF

	Cluster/ sector	Representante/ coordinador mundial	Solicitado y financiado* 2006, 2007	Áreas donde se activa: Emergencias activas	Emergencias repentinas
Servicios Comunes	Telecomunicaciones de emergencia	OCHA (propietario de proceso) PMA (telecomunicaciones de seguridad) UNICEF (telecomunicaciones de datos)	$6,7 millones (46 %) $4,3 millones (72 %)	RCA Chad: ACNUR RDC Guinea	Líbano Mozambique Pakistán: info/ telecomunicaciones Yogyakarta: info/ telecomunicaciones
Servicios Comunes	Logística	PMA	$9,1 millones (50 %) $8,1 millones (72 %)	RCA Chad RDC: con MONUC Etiopía Kenia Somalia	Líbano Mozambique Pakistán Filipinas Yogyakarta
Financiación total de los llamamientos			2006: Solicitado: $38,6 millones, Recibido: $25 millones (65 %); 2007 (hasta la fecha): Solicitado: $62,5 millones, Recibido: $22,1 millones (33 %) (49 %) [N.B. Añadiendo las cantidades no comprometidos lleva 2007 a un total del 49 %]		

Notas

Esta tabla no incluye representantes de los *subclusters* o agencias focales.

* Las cifras de financiación incluyen solo lo que fue solicitado y financiado bajo el Llamamiento Mundial. No se refleja la recaudación de fondos complementaria y separada, como por ejemplo los 15 millones de CHF solicitados por el Llamamiento de Refugio de la FICR.

No se han incluido los casos en los que la alimentación funcionó como un *cluster* independiente (ej.: Filipinas, Somalia).

Las emergencias repentinas son: terremoto de Pakistán (octubre 2005); terremoto de Yogyakarta, Indonesia (mayo 2006); conflicto del Líbano (julio 2006); inundaciones/tifones de Filipinas (diciembre 2006); y las inundaciones de Mozambique (febrero 2007).

No se incluyen algunas emergencias repentinas, como por ejemplo las inundaciones de Pakistán y Uganda (2007).

No se ha incluido Madagascar, dado que el enfoque de *clusters* nunca se ha activado formalmente durante el periodo de la crisis. El gobierno y el UNCT han introducido posteriormente el enfoque de *cluster* en planes de contingencia y trabajos de preparación, ya que se trata de un contexto propenso a desastres.

Las cifras de 2007 son contribuciones y compromisos estimados a partir del 17 de octubre de 2007.

Agricultura y Educación solicitaron en 2007 únicamente llamamientos de financiación.

Las cifras totales del llamamiento de 2007 incluyen la financiación para género como elemento transversal, así como el coste de esta evaluación.

En cualquier caso, aunque hay agencias y sobre todo ONG que no se han incorporado a este sistema de *clusters* por considerar que no es lo más adecuado, nadie en el sector humanitario niega el interés de una iniciativa como esta y el impacto que está teniendo en ciertas crisis.

3.3.3 La Buena Donación Humanitaria[11]

El proyecto de Buena Donación Humanitaria (GHD, siglas en inglés de *Good Humanitarian Donorship*), iniciado en 2003 por un grupo de países donantes, experimentó algunos avances en 2007 y agrupa en la actualidad a 24 países, que finalmente son *de facto* 35, al haber aprobado la Unión Europea el llamado «Consenso europeo sobre la ayuda humanitaria».

Durante el año 2007 se avanzó en los siguientes aspectos:

- **Enero 2007:** Actualización de la iniciativa de GHD y revisión del Fondo de Respuestas a Emergencias de OCHA.
- **Marzo 2007:** Buenas prácticas en la Reducción del Riesgo ante Desastres.
- **Abril 2007:** Actualización de la iniciativa de GHD. En ella se incorporan algunas cuestiones

11 Todos los documentos citados se pueden obtener en: http://www.goodhumanitariandonorship.org/.

para el Plan de trabajo 2007-2008.

Cumplir el compromiso de asignación de recursos en base a las necesidades. Financiación Humanitaria: La provisión de una financiación adecuada, flexible, puntual y previsible es una prioridad para la agenda de la GHD. A lo largo de los dos últimos años, la iniciativa ha creado un foro para el debate sobre nuevos instrumentos de financiación e identificación de estrategias prácticas para apoyar la asignación de recursos en base a las necesidades.

Planificación para el futuro de la financiación humanitaria: debate GHD e IASC. El 20 de julio de 2007, el grupo de la GHD se reunió con el Comité Permanente Interagencias (IASC) y con miembros de toda la comunidad humanitaria para debatir sobre el futuro de la financiación humanitaria. Acordaron la búsqueda de medidas para aumentar la eficacia, la eficiencia y la equidad de la financiación humanitaria, e incrementar la coherencia de los distintos enfoques. Se acordó que el grupo de la GHD y el IASC continuarán trabajando individual y conjuntamente.

Estrategias prácticas para promover la asignación de fondos en base a las necesidades. A lo largo de los dos últimos años, la iniciativa de la GHD ha creado debates para identificar estrategias prácticas para apoyar una asignación de fondos en base a las necesidades: alcance y limitaciones de los índices de severidad en la información que proporcionan a la asignación de recursos; coordinación en las inversiones realizadas, en los modos en los que los donantes pueden gozar de más apoyo económico y en evitar los problemas de las asignaciones específicas.

Asignaciones específicas y visibilidad de la ayuda humanitaria. En los debates realizados por los donantes se ha supuesto que reducir las asignaciones específicas lleva a una ayuda más eficaz y eficiente. Sin embargo, esta suposición aún no ha sido probada, ya que si se reducen las asignaciones específicas, se reduce también la visibilidad.[12]

Nuevas Herramientas de Financiación. En los últimos años se ha innovado en la creación de nuevos instrumentos de financiación para la acción humanitaria. Estas nuevas herramientas aseguran una respuesta rápida y coordinada en la fase inicial de emergencias, proporcionan un fondo central para apoyar la acción humanitaria en un país concreto y permiten a los Coordinadores Humanitarios acceder a los fondos para cubrir deficiencias en la financiación.

También durante el año 2007 se publicó el llamado Índice de Respuesta Humanitaria, realizado por la consultora privada DARA, en el se que intenta una medición del cumplimiento del GHD por parte de los países firmantes.[13] Iniciativa aún incipiente que dio lugar a una respuesta por parte de los países de la GHD.[14]

4 A modo de balance

El año 2007 ha sido un año de continuidad en la esfera humanitaria, con todo lo que ello tiene de positivo y de negativo. Las tendencias en materia de desastres naturales y conflictividad violenta y desastres complejos continuó y la capacidad de hacer frente a esas situaciones se modificó poco. Los esfuerzos en materia de prevención y reducción de riesgos fueron insuficientes y lo más destacable fue, lamentablemente, un retroceso en las cifras de financiación. La acción humanitaria ha vivido siempre el drama de la imprevisibilidad de sus fondos y a ello trataban de dar respuesta iniciativas como la GHD o la reforma humanitaria pero, hasta ahora y visto lo visto, aún hay mucho margen de mejora.

Y si durante el año apareció con claridad el efecto de las crisis de precios en la situación alimentaria de muchas poblaciones, la crisis económica estallada en 2008 augura consecuencias muy graves sobre esta situación. Los grandes perjudicados de la actual crisis financiera mundial provocada por la codicia y la mala gestión de numerosas entidades bancarias van a ser, una vez más, las poblaciones pobres y las comunidades vulnerables del Sur.

12 DEVELOPMENT INITIATIVES, *Earmarking and Visibility in Humanitarian Assitance, draft report*, July 2007.

13 DARA, *Humanitarian Response Index 2007, Measuring Commitment to Best Practice*, Madrid, 2007.

14 Ver: http://www.goodhumanitariandonorship.org/GHD%20letter%20to%20DARA%20on%20their%20humanitarian%20response%20index%20report.doc.

.Capítulo 2.

Balance internacional en 2007: navegando a la intemperie entre evidencias y asignaturas pendientes*

*
Capítulo elaborado por
Jesús A. Núñez Villaverde,
codirector del IECAH.

1
Introducción

¿Qué cabe decir de un año en el que la prestigiosa revista *Time* nombra como personaje del año a Vladimir Putin (19 de diciembre); en el que queda al descubierto la hipocresía de muchos gobiernos occidentales ante el reiterado, e ilegal, trasiego aéreo de prisioneros, gestionado por la Agencia Central de Inteligencia (CIA) estadounidense (informe del Parlamento Europeo de 14 de febrero); y en el que estallan escándalos como el de la Organización No Gubernamental (ONG) El Arca de Zoé (25 de octubre)? ¿Hablamos del mismo en el que la Asamblea General de la ONU aprobó, tras treinta años de debate, una Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (13 de septiembre); en el que el espacio de Schengen se amplió a 24 países[1] (21 de diciembre); o en el que 43,7 millones de personas se manifestaron en muchos países demandando la erradicación de la pobreza (17 de octubre)? Son, evidentemente, ejemplos tomados al azar –que pueden continuar hasta el infinito: toma de control de Gaza por parte de Hamas (15 de junio), terremoto de Perú (16 de agosto), firma del Tratado de Lisboa (13 de diciembre), asesinato de Benazir Buto (27 de diciembre)...– para mostrar que no hay nada nuevo bajo el sol o que el comportamiento humano, individual y colectivo, es capaz de lo mejor y de lo peor.

En todo caso, tal vez el año analizado en estas páginas no pasará a los libros de historia por ninguno de estos hechos, sino porque fue entonces cuando se dio definitivamente por cerrado el debate sobre la posible existencia de un proceso de cambio climático. Así puede entenderse, simbólicamente, con la concesión del Premio Nobel de la Paz (12 de octubre) a Al Gore y al Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC, en sus siglas inglesas). Salvo para quienes sigan considerando que el Sol gira alrededor de la Tierra, los datos puestos sobre la mesa desde diferentes instancias públicas y privadas no solo certifican sobradamente tal fenómeno, sino que obligan a replantear desde sus bases los modelos vigentes de organización política y económica (suponiendo que no estemos contaminados por un virus suicida que nos lleve a nuestro fin como especie). Más allá de entretenerse en asignar las responsabilidades acumuladas hasta hoy (de las que el mundo desarrollado occidental acapara una buena parte), lo relevante debe ser activar la voluntad de actores muy diversos –desde los gobiernos nacionales a las empresas, pasando por las organizaciones internacionales, la sociedad civil organizada y cada uno de nosotros– para desarrollar una acción sostenida que implica modificar significativamente pautas de consumo y explotación de recursos muy asentadas. Lo que parece fuera de toda duda es que la aplicación del vigente sistema económico –discriminatorio, despilfarrador e insostenible– ha llevado a la situación actual y que solo un poderoso cambio de rumbo puede alejarnos de un panorama que algunos tildan ya de apocalíptico para antes de mitad del siglo actual.

Visto así, es inmediato entender que seguimos, y esto no es nuevo, sin paraguas adecuado para cubrirnos de las tormentas que nos afectan, tanto individual como colectivamente. A la espera de un nuevo orden mundial (no puede tomarse como tal lo que se deriva de la «guerra contra el terror» encabezada por Washington), estamos obligados a navegar a la intemperie, conscientes de que no es posible detener el tiempo a la espera de que algún día se logre construir algo más eficaz para moverse en un mundo globalizado en el que, se nos insiste, los conflictos violentos y los desastres naturales no harán más que aumentar. Parecería que estamos condenados, en consecuencia, a adoptar un comportamiento egoísta (guiado por la idea del «sálvese quien pueda»), una vez que los años pasan sin que se vislumbre la emergencia de un modelo de relaciones internacionales que asuma que habitamos una aldea global en la que no es posible blindarse frente a las amenazas y riesgos que, equivocadamente, creemos que únicamente afectan a «los otros».

Es así como 2007, al igual que ya ocurrió el año precedente, ha pasado a engrosar la cronología de un relato de mera gestión de los asuntos mundiales, aferrados a esquemas e instrumentos periclitados en su esencia pero defendidos ante la ausencia de otros mejores a día de hoy. En lugar de convencerse de una vez por todas de que el tipo de desafíos actuales –más difusos si se quiere, pero no por ello menos complejos que los que caracterizaban la Guerra Fría– impone la adopción de nuevos enfoques (como el que plantea, de modo destacado, la seguridad humana) y la construcción, en muchos casos *ex novo*, de nuevas capacidades, se sigue apostando más allá de lo conveniente por aferrarse a instancias

1 Veintidós de la Unión Europea (faltan Bulgaria, Rumanía, Chipre, Gran Bretaña e Irlanda), más Islandia y Noruega.

inservibles. La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) es un buen ejemplo de esta situación. Ya hace tiempo que desapareció su razón de ser (la Unión Soviética, el Pacto de Varsovia y la amenaza comunista), pero en lugar de rendirle los honores póstumos por los servicios prestados a la seguridad occidental, se ha preferido iniciar una huida hacia delante que la ha llevado al empantanamiento sin salida de Afganistán (convertido artificialmente en la supuesta «prueba del nueve» de su necesidad actual y hasta en el escenario principal de la seguridad mundial). De ser una alianza de defensa colectiva de sus 26 miembros –basada en la disuasión y en la capacidad de castigo de sus ingentes medios convencionales y nucleares–, se ha querido convertirla en un imperfecto policía mundial, incluso otorgándole potestad para determinar la legalidad del uso de la fuerza.

Este aparente atajo supone, en primer lugar, renunciar a la tarea de reformar y reforzar la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como auténtico representante de la comunidad internacional y único organismo con potestad legal para decidir el uso de la fuerza. Mientras unos se atreven a proponer su sustitución por un «club de democracias» que debería regir los asuntos mundiales (¿quién sería el árbitro imparcial para otorgar el certificado de demócrata a un régimen político?), y otros prefieren condenarla al ostracismo y a un simple papel de proveedor de servicios asistenciales, pocos son los que consideran prioritario actualizarla para cumplir con su exigente cometido de «evitar el flagelo de la guerra a las generaciones futuras». Pero, además, su relegación a posiciones marginales en la agenda internacional supone insistir en el error de pensar que instancias como la OTAN pueden hablar en nombre de todos, pueden imponer la ley y pueden tratar exitosamente todo el espectro de amenazas que van desde las pandemias hasta el deterioro medioambiental, pasando por los comercios ilícitos, el crimen organizado o la proliferación de armas de destrucción masiva y el terrorismo internacional. Incluso, en esa forzada línea de argumentación se llega a resaltar el papel de la Alianza como si fuera un verdadero actor humanitario y un inmejorable constructor de la paz (abarcando desde la fase de prevención del conflicto hasta la de reconstrucción posbélica, sin olvidar la gestión de crisis, el mantenimiento y la imposición de la paz).

Baste ese ejemplo para mostrar lo equivocado de un camino que sigue cegado por la visión a corto plazo y por las opciones militaristas, relegando a un futuro indeterminado el momento en que sea posible centrarse realmente en la consecución de un bienestar y una seguridad que están, ya hoy, al alcance de todos los seres humanos. La falta de un modelo alternativo, definido con precisión en todos sus perfiles, no puede servir de excusa. Como se suele repetir con tanta razón como impotencia, bastaría de momento con que se cumplieran todos los compromisos, acuerdos y tratados ya firmados para que, aun sin salirnos del modelo actual, se pudieran modificar las negativas tendencias que, tanto en el campo del desarrollo como en el de la seguridad, condenan a centenares de millones de personas a la más elemental lucha por la supervivencia, sin ofrecerles expectativas de mejora alguna.

Hasta que llegue ese momento, nos movemos entre evidencias incontestables de claro signo negativo y asignaturas pendientes que, como los malos estudiantes, siguen retrasando *sine die* el momento de enfrentarse al examen.

2 Evidencias incontestables

En el terreno del desarrollo ya se ha cruzado el ecuador del plazo establecido en la Cumbre del Milenio para la consecución de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio, sin que nadie se atreva a augurar su pleno cumplimiento para 2015. En el de la seguridad, la pervivencia de conflictos violentos como el palestino-israelí o los de Colombia, Somalia, República Democrática del Congo, Iraq o Afganistán no hacen más que confirmar la falta de adecuados mecanismos de gestión de crisis y, aún más, de prevención de su aparición.

Mientras tanto, el repaso de algunos datos que nos deja 2007 en ambos campos arroja un balance inquietante. En esencia, se trata de que[2]:

2 Las cifras que se mencionan a continuación recogen de manera muy sucinta los análisis de los informes anuales de organizaciones como el SIPRI, el IISS, el CAD-OCDE, Intermón-Oxfam, la Escola de Cultura de Pau, el Centro Nacional Contra el Terrorismo (NCTC), la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, Amnistía Internacional, la ONG «Nessuno tocchi Caino», la OMS, Unicef, el ACNUR y el PNUD.

- El gasto militar mundial ya ha superado las cotas alcanzadas en los peores momentos de la Guerra Fría. En 2007 se estimó en unos 1,3 billones de dólares, lo que supuso algo más del 2,5 % del producto interior bruto del planeta, en una senda alcista que se remonta a 1998 (y que se vio acelerada mucho más desde el nefasto 11 de septiembre de 2001). Es sobradamente conocido que Estados Unidos (EE UU) acapara prácticamente la mitad de dicho gasto, pero no lo es tanto que el conjunto de la Unión Europea (UE) va inmediatamente a la zaga y que países como China o Rusia incrementan considerablemente sus presupuestos de defensa para no perder el paso y, por el contrario, reforzar sus opciones como líderes regionales o para tratar de resolver al modo tradicional sus más inmediatos problemas de defensa.
- En claro contraste, tanto cuantitativo como cualitativo, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) ha evaluado el conjunto de los fondos de ayuda oficial al desarrollo (AOD) de sus 22 miembros en un total de 103.700 millones de dólares para el mismo periodo. Esto significa un 8,4 % menos que en el año precedente, periodo en el que se registró una caída neta de la AOD por primera vez en los diez años anteriores. Si se tiene en cuenta que el CAD representa el 95 % de toda la AOD mundial, parece inmediato concluir que el balance de su actuación en el periodo analizado es una muy mala noticia.
  Las expectativas no son más halagüeñas si se atiende a que el propio Comité plantea: «el ritmo de incremento deberá más que duplicarse en los próximos tres años» si se quieren cumplir los objetivos para 2010 (cifrados ya en 2004, cuando la AOD rondaba los 80.000 millones de dólares, en 130.000). Se trata de un ritmo nunca registrado en la historia del CAD y el clima de crisis económica internacional que ya se vislumbraba a finales de 2007 a buen seguro dificultará aún más su plasmación en hechos.
- En lo que respecta a la conflictividad internacional, el saldo de focos de conflicto armado llegaba a los 30, con nada menos que 28 activos al acabar el año. De ellos, 12 se repartían por diversos lugares de Asia, 10 por África, 5 por Oriente Medio y 2 por Europa. Esta cifra supone un aumento notable desde los 21 que se habían producido en 2005 y 2006, rompiendo, por tanto, una cierta tendencia a la baja que no ha llegado a consolidarse.
  A ellos hay que añadir los 70 escenarios de tensión que se acumularon entre África (26), Asia (23), Europa (9), América (6) y Oriente Medio (6). Son bastantes más que los 56 que se habían anotado en el año precedente, también en la misma línea de ruptura de tendencias a la baja mencionada anteriormente.
- El terrorismo, entendido interesadamente por algunos como la principal amenaza a la humanidad, causó un total de 22.685 muertes (20.872 en 2006) como resultado de 14.499 ataques (14.570 en el año precedente) provocados por grupos muy diversos. Lo más llamativo –junto al bajo volumen de víctimas mortales, si las comparamos tan solo con los 9,7 millones de niños menores de cinco años que mueren cada año de problemas conectados directamente con la pobreza– es que el 60 % de los fallecidos y el 43 % de los ataques se produjeron en Iraq.
- En el terreno humanitario interesa recordar que 43 países fueron escenarios de graves crisis humanitarias, experimentando una mínima reducción frente a los 45 del año 2006. Si la de Myanmar recibió considerable atención mediática, otras –como las que afectaron a Somalia, Zimbabue, Sri Lanka, Congo, Colombia, República Centroafricana o Chechenia– apenas lograron reflejo alguno en los medios de comunicación generalistas y en la conciencia de los principales actores internacionales.
- Los 414 desastres naturales calificados como fuertes han castigado a 211 millones de personas (un 40 % más que en 2006). Aunque la cifra es menor que los 423 de 2006, y únicamente se contabilizaron 17.000 víctimas mortales, que es la cifra más baja en toda la década.
- La situación de los derechos humanos en el planeta no ha mejorado sustancialmente, aunque en 2007 ya se cumplió el primer año de actividad plena por parte del Consejo de Derechos Humanos de la ONU y la propia Asamblea General aprobó, en el mes de diciembre, una resolución que demanda una moratoria en la ejecución de penas de muerte. A pesar del oscurantismo que rodea el tema, se estima que al menos 5.851 condenados a muerte fueron ejecutados en 26 países (entre los que destaca China, con un total de 5.000, seguida de Irán, Arabia Saudí, Paquistán, Estados Unidos e Iraq). Se constata en este campo que disminuye el número de países que mantienen este castigo (49 al finalizar el año) y el de los que lo llevan a la práctica, pero igualmente sobresale el crecimiento en el número total de ejecuciones (fueron 5.635 en 2006).
- Los flujos migratorios motivados por catástrofes o conflictos apuntaron claramente al alza, rompiendo la tendencia decreciente de la mayor parte de lo que llevamos de década. Así, 24 países se encontraron en situaciones muy graves de desplazamiento interno de población

(22 en 2006) y se registró un aumento del 14 % en el volumen de refugiados y desplazados con respecto al año anterior. Como resultado de ello, en 2007 la ONU contabilizaba la cifra récord de 11,4 millones de refugiados (en comparación con los 9,8 de 2006) y 26 millones de desplazados (frente a los 22,4 de un año antes).

- Por primera vez en la historia de la humanidad más del 50 % de la población mundial habita ya en núcleos urbanos Se acentúa sin pausa el proceso de aglomeración que refleja, por un lado, el éxodo rural de unos entornos crecientemente deteriorados y, por otro, una enorme dificultad para satisfacer las necesidades básicas de esa población urbana, así como un incremento de la tensión social que, en no pocas ocasiones, deriva en revueltas y en violencia.

3 Asignaturas pendientes

Deberían bastar estos apuntes para hacernos una idea cabal de la necesidad de modificar el rumbo elegido hasta ahora. Ya no podemos escudarnos en el bloqueo que la Guerra Fría impuso en tantos terrenos. Tampoco podemos argumentar que no tenemos recursos humanos, científicos o financieros para hacer frente a problemas que en gran medida hemos generado y que, por lo demás, no escapan a nuestras capacidades actuales. Salvo para quienes prefieren escudarse en el «siempre ha habido ganadores y perdedores» o en algún tipo de determinismo histórico que condenaría a ciertas personas y pueblos a arrastrarse miserablemente en su tránsito por este mundo, lo cierto es que nunca hemos sido tan conscientes de cuáles son los desafíos planteados y nunca hemos dispuesto de un arsenal tan amplio para darles adecuada respuesta. El problema, por tanto, no es de falta de capacidades, sino de ausencia de voluntad social y política para asumir que todos estamos embarcados en el mismo buque.

De ese convencimiento debería derivarse, por un lado, una toma de conciencia sobre la imposibilidad de fundamentar el desarrollo y la seguridad de quienes estamos en el lado privilegiado, y minoritario, de la balanza a costa del subdesarrollo y la inseguridad de los que apenas caben en el otro plato. Y, por otro, la activación, por puro egoísmo inteligente (si no basta con apelar a la ética o a los principios que nos definen como humanos), del poderoso instrumental atesorado hasta aquí al servicio de la sustentabilidad de este delicado planeta y de quienes lo habitamos.

En gran medida las asignaturas pendientes obligan a repetir escenarios y actores que ya nos han ocupado en informes anteriores. Como más sobresalientes cabría centrarse en las siguientes:

- Ya se ha convertido en un lugar común la idea de que ninguno de los conflictos armados actuales pueden ser verdaderamente resueltos por vía militar. Iraq y Afganistán son probablemente los casos más destacados, pero no los únicos, a los que cabe aplicar el aserto.

  Sin embargo, en demasiados casos, parecemos espectadores condenados a ver una y otra vez la misma, mala, película. La secuencia tradicional desde el fin de la Guerra Fría suele iniciarse con un ejercicio de pasividad ante un proceso que conduce a la violencia, como si no hubiera adecuados y suficientes recursos diplomáticos, financieros y políticos disponibles para abortar su desarrollo. Una vez que ha estallado la crisis o el conflicto abierto, se calibra de manera muy selectiva si tiene sentido inmiscuirse realmente en el terreno (normalmente en función de que haya intereses propios en juego).

  De ese cálculo puede derivarse una decisión de limitar la respuesta a la mera ayuda de emergencia o a algún tipo de acción humanitaria, acompañado de declaraciones más o menos protocolarias de preocupación y demanda de restablecimiento del *statu quo* preexistente (como si esa no fuera precisamente una de las causas principales de la explosión violenta). Se pretende así descargar la presión desde los gobiernos nacionales y los organismos internacionales sobre las espaldas de los actores humanitarios, normalmente guiados por su mandato prioritario de atención a las víctimas, escondiendo la falta de voluntad para imponer los valores y principios por encima de los intereses que dictan la geopolítica y la geoestrategia.

  Solo en ocasiones muy puntuales el cálculo mencionado termina propiciando la puesta en marcha de una operación internacional de carácter militar, presentada entonces como la quintaesencia de la voluntad política de la comunidad internacional por responder a la violencia desatada. La secuencia va terminando con una utilización de la fuerza que muchas veces no logra ganar la guerra y, casi siempre, se queda corta para alcanzar la paz. En esas condiciones, lo prioritario comienza a ser la seguridad de las tropas desplegadas en el terreno, y no la protección de la población civil sometida a la violencia, mientras se preparan

las condiciones para justificar una retirada.

Ese último movimiento lleva casi inevitablemente a la casilla de salida, puesto que el esfuerzo realizado no se sostiene durante un plazo suficiente para romper las dinámicas de violencia que explican el sustrato de inestabilidad estructural que afecta al territorio en cuestión.

Las asignaturas pendientes en este caso, y ya se acumulan demasiados suspensos, son:

- Optar por un tratamiento sostenido y en detalle de las causas subyacentes que, no demasiado ocultas para cualquier observador atento, sirven de base para alimentar procesos de desestabilización, en lugar de hacerlo, como es habitual, por tratar únicamente los síntomas más llamativos.
- Inclinarse por una implicación directa de los principales actores gubernamentales e internacionales (lo que incluye a las empresas) como principales protagonistas del esfuerzo, en vez de limitarse a encargar una tarea tan ambiciosa como la construcción de la paz a actores, como los de la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria, no capacitados por definición para ello. Aunque estos actores cumplan a la perfección con su labor, debemos asumir que nunca se bastarán para alcanzar el éxito en esta compleja función.
- Apostar por un esfuerzo eminentemente de naturaleza civil, en el que deben conjugarse capacidades muy diversas, en lugar de otorgar el protagonismo a los medios militares.
- Por último, sigue quedando pendiente la plasmación de estrategias planteadas a largo plazo, conscientes como debemos ser de que la salida de un conflicto violento no se asegura más que si se mantiene la atención (social, política, económica y de seguridad) durante el tiempo suficiente (medido, por término medio, en unos quince años).

● Puestos a señalar, muchas de las asignaturas pendientes en el terreno de la seguridad en 2007 tienen nombre propio. Además de las que ya se venían arrastrando de años anteriores –desde el conflicto árabe-israelí o el de Colombia, por citar los más antiguos, hasta los que afectan a Darfur, Iraq, Afganistán o R. D. del Congo–, hay que añadir en la lista a Somalia (que acarreó a lo largo de todo el año la violencia provocada por las tropas extranjeras, el gobierno local, diversas milicias opositoras y "señores de la guerra", en su intento de cubrir el hueco dejado por el colapso del aparato estatal a finales de 2006), Myanmar (con serias revueltas antigubernamentales, en septiembre, que fueron reprimidas violentamente) y hasta Paquistán (en un rápido proceso de deterioro que llevó al estado de excepción, en noviembre, y al asesinato de la candidata presidencial, Benazir Buto, en diciembre).

En la manera de encarar la gestión y resolución de cualquiera de estos problemas apenas pueden identificarse mecanismos nuevos. Esto no quiere decir que los ya usados no sirvan en ningún caso, sino que normalmente no se explotan en todas sus potencialidades, con la coherencia y la coordinación necesarias. Es seguro que en muchos casos habrá que aplicar sanciones y que en otros habrá que llegar incluso al uso de la fuerza, pero esto no debe hacer olvidar que, antes de llegar ahí, hay muchas otras teclas que deben tocarse para evitar que estalle la confrontación violenta o para prevenir desastres más o menos naturales. En estas condiciones no puede extrañarnos que, como señala la Escola de Cultura de Pau, «la temperatura de negociaciones de paz en el año 2007 ha sido inferior a la de los tres años precedentes»[3]. De hecho, solo cabe destacar como hecho positivo la terminación del conflicto de Costa de Marfil, aunque quepa reconocer igualmente que en tres de cada cuatro conflictos había procesos de negociación, más o menos formales, en marcha al finalizar el año.

● A pesar de la experiencia acumulada tras centenares de casos similares, no encontramos nada nuevo, más eficaz que lo ensayado anteriormente, como si hubiésemos llegado al límite de nuestras fuerzas y de nuestras capacidades mentales. Dado que no es realista pensar que, en el muy improbable caso de que se lanzara repentinamente una oleada de actuaciones inspiradas en la seguridad humana, pudieran atenderse convenientemente todos los focos de violencia que asolan el planeta, hasta resolverlos de inmediato, se impone la idea de dar prioridad al esfuerzo.

En ese caso, es obligado volver la vista hacia el conflicto árabe-israelí, al constatar que su permanencia contamina, más que ningún otro, toda la agenda de seguridad internacional. El año 2007 no ofreció muchas esperanzas sobre la pronta finalización del conflicto. La insostenibilidad de la situación política en los Territorios Palestinos derivó en la toma de Gaza por parte del grupo Hamas (15 de junio). Esto condujo inmediatamente a la caída del gobierno liderado por Ismail Haniya (sustituido por otro encabezado por Salam Fayyad), a nuevos brotes de violencia intrapalestina y a la continuación del asedio israelí. En el marco internacional el

3 ESCOLA DE CULTURA DE PAU, *Alerta 2008! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria, 2008.

año se cerró con la celebración de la Conferencia Internacional para la Paz en Oriente Próximo (Annapolis, 27 de noviembre), que en ningún momento generó grandes expectativas de éxito por la falta de voluntad de unos interlocutores crecientemente debilitados y encerrados en sus posiciones intransigentes.

En un juego de confusión a varias bandas se pretende hacer creer, con una insistencia tan machacona como estéril, que el acuerdo de paz está próximo y que la ocupación israelí está, asimismo, a punto de finalizar. La realidad, sin embargo, se encarga de demostrar día a día (con más asentamientos, más muro de separación, más violencia y más incumplimientos de lo acordado) que no hay voluntad para superar las diferencias actuales y que, en ese marco, el deterioro no acaba de tocar fondo mientras la vida de las personas que habitan la zona se hace insufrible tras cuarenta años de ocupación ininterrumpida.

● Por lo que respecta a los actores, ni los nacionales (Estados Unidos, sobre todo), ni los internacionales (la ONU, la OTAN y la UE) se han distinguido precisamente por salirse del rumbo que ya venían siguiendo en años anteriores. EE UU comenzó a vivir bajo el síndrome del «pato cojo» (tal como se denomina al presidente que ya no puede aspirar a su reelección), sin margen de maniobra para salirse de los carriles definidos desde el 11-S y, mucho menos, para reconocer los errores y ensayar una nueva travesía. En el mejor de los casos, el único apunte positivo que George W. Bush puede presentar es el freno en la caída al abismo que estaba experimentando en Iraq, pero sin que la situación estructural registrara nada parecido a una mejora (y aún menos a una victoria) ni en Iraq, ni en Afganistán (sin olvidar el rápido deterioro de Paquistán).

Por su parte, para la ONU y para la OTAN el año fue una mera transición a la espera de días mejores, dado que ambas organizaciones, aunque por razones diferentes, sufren auténticas crisis de identidad para las que aún no se atisbaba salida cuando el año llegó a su fin.

Nada sustancialmente más positivo puede decirse de la UE. No basta ni la entrada de Bulgaria y Rumania en el club (1 de enero), ni el ya citado Tratado de Lisboa para creer que ya está superada la crisis que provocó su práctica paralización en el terreno institucional y en el de la acción exterior. Por el contrario, se evidenciaron con notable frecuencia sus claras deficiencias para dejar escuchar su voz en el ámbito internacional y se repitieron, una vez más, las divergencias entre los gobiernos comunitarios, hasta el punto de anular cualquier avance real en su intento de ocupar un lugar de primera línea en el concierto internacional, a la altura de la suma de sus capacidades individuales.

Visto así el año, tal vez el único alivio es que no se produjo el estallido de ningún nuevo conflicto violento de alta intensidad y que ningún desastre natural llegó a los niveles conocidos en los años inmediatamente precedentes. Un consuelo escaso que no compensa la sensación de que seguimos tan lejos como estábamos de enderezar el rumbo a partir del convencimiento de que, por muy familiares que nos resulten determinados caminos, insistir en recorrerlos una y otra vez no solo no hace más fácil alcanzar nuestro objetivo, sino que inexorablemente nos alejan de él.

.Capítulo 3.

El año 2007 en clave jurídica*

"...con la desilusión del deber cumplido a medias"

Carla del PONTE

*

Capítulo elaborado por **María José Salvador Rubert**, colaboradora del IECAH y profesora asociada de Derecho Internacional Público en la Universitat Jaume I de Castellón.

1 Introducción

Desde que se crearon las Naciones Unidas en 1945 el mundo ha cambiado mucho. Nos enfrentamos a nuevas amenazas que trascienden las fronteras de los Estados-nación y, por tanto, el marco legal de las Naciones Unidas, con capacidad de respuesta ante amenazas clásicas, se ha quedado pequeño. Como pequeños se han quedado los Estados para responder ante este tipo de amenazas: el SIDA, la pobreza, la violación sistemática de los derechos humanos o el terrorismo internacional.

En las últimas décadas se ha producido un notable incremento de los conflictos de carácter intraestatal, así como un aumento en el número de víctimas civiles. En estos conflictos los sufrimientos de la población también han aumentado, entre otras razones, por el simple hecho de que los Gobiernos y otras instancias de poder han optado en demasiadas ocasiones por negar a las organizaciones humanitarias el acceso a las víctimas. Como apunta Shindler, esa situación generó una reacción que tendía a considerar intolerable que la comunidad internacional permaneciese pasiva cuando los crímenes como el genocidio tuviesen lugar. En ese mismo sentido, se entendía que el principio de no injerencia no podía seguir interpretándose como una barrera protectora detrás de la cual los derechos humanos pudiesen ser masiva y sistemáticamente violados con impunidad.

Las autoridades son responsables de garantizar la seguridad de los ciudadanos y de promover su bienestar en el ámbito estatal. Internacionalmente lo son a través de las Naciones Unidas. La tipología de los conflictos tras la Guerra Fría hace más vulnerables si cabe a los ciudadanos, esto es, a la población civil, que reivindica su espacio entre el daño colateral y el crimen de guerra.

Bajo la *responsabilidad de proteger* aceptada por las Naciones Unidas –esa responsabilidad del Estado soberano protector y, en su defecto, la de la comunidad internacional, entre quienes clamaron que no volviera a suceder «otro Ruanda»–, nos ha tocado vivir un Darfur, un Ituri, un Charles Taylor.... En un viaje en el tiempo que no nos lleva a ninguna parte.

Aunque ello no debe ser óbice para seguir reivindicando el papel que un organismo como la ONU debe jugar en el escenario internacional para con la protección de civiles en conflictos armados, y de acuerdo a la convicción de aplicar a pies juntillas el principio básico que inspira verdaderamente *la responsabilidad de proteger*.

2 En el banquillo de la historia

Hacer de las Naciones Unidas un órgano ineficaz ha sido una constante desde que esta institución salió del control de los Estados Unidos tras la descolonización. En este contexto, un factor determinante ha sido el uso arbitrario del derecho a veto por parte de alguno de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, en función de sus intereses. Al desprecio por las Naciones Unidas se suma el desprecio por el Derecho Internacional. Existe un desprecio por el imperio de la ley que está profundamente arraigado en la práctica y en la cultura intelectual de los Estados Unidos, en particular. Es cierto que no se trata de una práctica exclusiva de este país, sino que se puede extrapolar a otros. Mientras se creaba el primer Tribunal Internacional de Crímenes de Guerra para juzgar al káiser alemán Guillermo II, Robert Lansing, Secretario de Estado de EE UU, indicó: «la esencia de la soberanía es la ausencia de responsabilidad». Esta última se ha hecho evidente en numerosas ocasiones a lo largo de la historia.

Es contrario al derecho y a los avances morales y filosóficos del siglo XX que se alegue el principio de no injerencia como escudo protector tras el cual los derechos humanos puedan ser masiva y sistemáticamente violados con impunidad, como en los casos de Ruanda, Bosnia o Kosovo. Sin embargo, cuando falla la doble responsabilidad de proteger y prevenir, bajo ningún concepto se puede permitir que ningún crimen quede impune.

2.1 Casos ante los tribunales internacionales *ad hoc*

- **Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia**
En 1993 el Consejo de Seguridad de la ONU creó el tribunal *ad hoc* para la ex Yugoslavia, con el fin de enjuiciar a los presuntos responsables de violaciones graves de Derecho Internacional Humanitario.
La tragedia humana en Bosnia fue un reto para la comunidad internacional. En Bosnia, la limpieza étnica promovida por Milosevic arrasó con la vida de 200.000 bosnios. Tampoco en este caso se utilizó el término *genocidio* para evitar

responsabilidad moral y legal derivada de los hechos. EE UU invirtió 10.000 millones de dólares en la reconstrucción de Bosnia cuando estalló el conflicto en Kosovo. Tres mil albano-kosovares fueron víctimas del régimen de Milosevic.

Durante el periodo que nos ocupa, el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia (TPIY) hace pública su sentencia contra el ex líder de los serbios en Croacia: 35 años de prisión para Milan Martic por las atrocidades cometidas contra el pueblo croata entre 1991 y 1995. El Alto Tribunal de La Haya considera a Martic, de 51 años, culpable de 18 de los 19 cargos de crímenes de guerra y contra la humanidad, entre ellos la muerte, la persecución, la deportación, la tortura, la destrucción de pueblos y los ataques contra civiles croatas, cometidos durante la guerra de independencia de Croacia.

Fue detenido el ex general serbio Vlastimir Djordjevic acusado de crímenes de guerra. Crímenes contra la mayoría albanesa de Kosovo entre 1998- 1999.

2007 marca el final de la etapa de la fiscal jefe del TPIY, Carla del Ponte; es el fin de una era que según sus palabras terminaba de esta forma: «me marcho con la desilusión del deber cumplido a medias». Tras ocho años persiguiendo a los criminales de las guerras que asolaron los Balcanes, no ha conseguido acabar su labor, al no haber detenido a Radovan Karadzic ni a Ratko Mladic.

- **Tribunal Penal Internacional para Ruanda**

Tribunal creado en 1994. El genocidio de Ruanda supuso un total de 800.000 víctimas. Las Naciones Unidas respondieron con confusión y cierta indiferencia, lo que provocó que los extremistas hutus pensasen que podían actuar con impunidad. Lo más destacable no fue que no hubiese respuesta por parte de la comunidad internacional ante el genocidio, sino el hecho de que ni siquiera se debatió una posible intervención.

En el ámbito judicial se han producido durante el periodo que nos ocupa algunos avances:
En 2007 tienen lugar las acusaciones de genocidio y exterminio contra el ex militar ruandés Aloys Simba, así como la sentencia a 25 años de cárcel por estos crímenes. Simba, teniente coronel retirado del Ejército de Ruanda, fue juzgado y sentenciado el 13 de diciembre de 2005 por su participación en la matanza de tutsis en las escuelas de Murambi y Kaduha Parish el 21 de abril de 1994.
Los avances del Tribunal *ad hoc* para Ruanda siguen su curso paralelamente a la ola de excarcelaciones de prisioneros, en su mayoría implicados en el genocidio de 1994 que supuso la muerte de más de 800.000 personas en Ruanda. El ministro de justicia ruandés alega que se trata de personas mayores, enfermas, que ya han cumplido la mitad de la pena.

- **Sierra Leona**

En 2000 se creó el Tribunal para Sierra Leona, con el que se buscaba enjuiciar la responsabilidad por las infracciones graves de Derecho Internacional Humanitario en Sierra Leona, cometidas en su territorio a partir del 30 de noviembre de 1996.

En 2007 se produce el primer veredicto del Tribunal Especial de Naciones Unidas para Sierra Leona. Tres hombres –Alex Tamba Brima, Brima Bazzy Kamara y Santigie Borbor Kanu– se han convertido en los primeros sospechosos condenados por crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad durante la guerra civil de Sierra Leona. El tribunal de crímenes de guerra los declaró culpables de 12 de los 14 cargos presentados en su contra.

El juicio contra Charles Taylor comenzó en junio de 2007, con la comparecencia de Taylor ante el tribunal y el posterior aplazamiento del juicio para enero de 2008. El aplazamiento del juicio se produjo debido a una moción presentada por la defensa de Taylor, según la cual se solicitaba posponer el proceso hasta el 7 de enero para permitir: «el tiempo y las medidas adecuadas para la preparación de la defensa, como requiere el artículo 17 del estatuto del tribunal especial para Sierra Leona».

- **Camboya**

Entre 1975 y 1979, dos millones de camboyanos fueron eliminados por los Jemeres Rojos liderados por Pol Pot. EE UU bombardeó el país durante la guerra de Vietnam y favoreció el ascenso al poder de los Jemeres Rojos. Finalmente, el presidente Gerald Ford, tras predecir en marzo de 1975 que la caída de Phnom Penh supondría una masacre para la población camboyana, ordenó la retirada de las tropas norteamericanas. Como consecuencia de estos hechos, se debilitó al Gobierno birmano y se intensificó el terror en el sur de Vietnam.

En junio de 2007, después de un año de negociación, se acuerdan de manera unánime, por parte de los jueces del tribunal respaldado por la ONU, las normas para la entrada en vigor de este tribunal. Juzgará a los ex líderes del Jemer Rojo de Camboya por masacres y crímenes de lesa humanidad. A los líderes del Jemer Rojo se les acusa de causar la muerte de casi dos millones de personas durante los cuatro años que siguieron al golpe de estado del 17 abril de 1975.

El primer caso se centró en el ex presidente de Camboya bajo el Jemer Rojo, Khieu

Samphan, quien fue detenido y acusado hoy de crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad ante las salas especiales que juzgan los atropellos cometidos por ese régimen.

2.2 Corte Penal Internacional

- **República Democrática del Congo**
  Tiene lugar el juicio a Thomas Lubanga, líder de la guerrilla congoleña Unión de los Patriotas Congoleños, por las matanzas en Ituri entre 1998 y 2003. Se encuentran detenidos en espera de juicio el líder de la Fuerza de Resistencia Patriótica de Ituri, Germain Kananga, y el líder guerrillero Mathieu Ngudjolo Chui.

- **Uganda**
  La fiscalía inició en julio de 2004, por petición del Gobierno ugandés, la investigación sobre las violaciones de derechos humanos a cargo de los responsables del Ejército de Resistencia del Señor: el secuestro de miles de niños para convertirlos en niños soldado.
  Fueron acusados de crímenes contra la humanidad el líder de la guerrilla, Joseph Pony, Vicent Otti (murió en 2007), Raska Lufwiya (murió en 2006), Okot Odhiambo, y Dominic Ongwen, estos dos últimos en paradero desconocido.

- **Darfur (Sudán)**
  La violencia en Darfur se agravó a finales de 2003, con la violencia sistemática contra civiles por parte de las fuerzas gubernamentales sudanesas y de milicias respaldadas por el Gobierno. Se trata sin duda de un crimen contra la humanidad, que ha producido hasta hoy un total de 400.000 muertos y 1,6 millones de desplazados.
  Las Naciones Unidas han condenado los hechos pero no han intervenido, si bien por el hecho de cumplir las condiciones anteriores se hubiese podido articular una intervención para proteger a la población, disolver y desarmar a las milicias. En su lugar se han enviado unas escasas fuerzas de la Unión Africana, poco expertas además en este tipo de acciones. Todo ello a pesar de que ya en su momento el panel de alto nivel de Naciones Unidas sobre amenazas globales, como resultado de las lecciones aprendidas tras Ruanda, recomendó que no se ejerciese el derecho de veto en caso de violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos. Darfur muestra, una vez más, que no hay voluntad política más allá de la defensa de los intereses de cada Estado: China vetó en defensa de sus intereses petrolíferos en la zona, y Rusia lo hizo para mantener la venta de armas a Jartum.
  Por otra parte, tratando en cierta medida de reaccionar ante las críticas por su pasividad, el Consejo de Seguridad creó una Comisión de Investigación para Darfur, cuyo resultado se dio a conocer a finales de enero de 2005. Con los datos que ha recopilado esta comisión es posible juzgar a los autores de los crímenes de lesa humanidad ante la Corte Penal Internacional (CPI) –cabe recordar que únicamente a instancia del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se puede presentar esta causa ante la CPI–. Francia, por su parte, ha presentado recientemente una moción para que la CPI aborde esta cuestión, lo que obliga al Consejo de Seguridad a pronunciarse inmediatamente al respecto.
  Se esperaba con expectación la decisión que tomarían los Estados Unidos, defensor tradicional de la implicación directa en la resolución de la crisis, aunque sin denominarla *genocidio* ni actuar en consecuencia, cuando es al mismo tiempo el mayor detractor de la CPI, la cual ha tratado de boicotear desde su creación. Finalmente, la Casa Blanca optó por una decisión intermedia: abstenerse en la votación para no bloquearla, manteniendo su rechazo a la legitimidad del alto tribunal. Se trata de un paso fundamental que refuerza la credibilidad del Consejo de Seguridad y de la CPI tras tantos ataques a la legalidad internacional en los últimos tiempos. Constituye la única investigación que a fecha de hoy ha solicitado el Consejo de Seguridad y también la primera acusación contra un jefe de Estado en ejercicio, Omar Hasan al Bachir, por crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y genocidio. Además, están acusados el ministro de asuntos humanitarios de Sudán, Ahmad Mohamed Harun, y el líder de la guerrilla yanyauid, Ali Mohamed Ali Abdalrahman.

3 Moratoria sobre la pena de muerte

El tercer comité de la Asamblea General de la ONU adopta una resolución instando a los Gobiernos a que trabajen para abolir la pena de muerte. Naciones Unidas implanta una moratoria global sobre la pena de muerte, en la que pide a los Gobiernos que trabajen para abolir definitivamente las ejecuciones. Sin embargo, algunos Estados se manifestaron en contra de la citada medida, como los EE UU, China, Irán, Sudán, y Arabia Saudí. Por otra parte, la reacción de los países europeos ha sido diametralmente distinta, ya que han acogido favorablemente la medida.

4 Algunos apuntes sobre España, Europa y el espacio internacional

4.1 España

- **Camisas de fuerza**
  El drama de la llegada de inmigrantes en pateras y/o cayucos a las costas españolas se agrava con el uso de camisas de fuerza y cascos para los inmigrantes irregulares que se resisten a ser repatriados en aviones. Amnistía Internacional denunció, junto al Defensor del Pueblo Andaluz, el uso de dichos elementos, que además se proponen en el borrador de protocolo elaborado por el Ministerio del Interior para estos casos.
  Amnistía Internacional ha planteado la necesidad de que en dicho protocolo figure expresamente la prohibición total de cintas adhesivas, cascos o camisas de fuerza, porque pueden provocar «asfixia postural». En todos los casos la repatriación de inmigrantes irregulares debe hacerse respetando los derechos humanos.

- **Derecho de asilo**
  En el informe anual de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) se denuncia la violación sistemática del derecho de asilo de las personas que logran llegar a España o a Europa. El CEAR trabaja estrechamente con el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), e indica en su informe anual que las políticas europeas de cierre de fronteras han reducido en un 50 % el número de solicitudes de asilo en los 50 países más desarrollados. Según el informe, en España el número de solicitudes pasó de 9.490 en 2001 a las 5.297 de 2007. De estas, de las 4.515 que resolvió el Ministerio del Interior, tan solo 168 alcanzaron el estatuto de refugiado y 188 tuvieron protección complementaria.
  El CEAR advierte en sus conclusiones que en las expulsiones colectivas de inmigrantes, tanto en la externalización de las fronteras como en las repatriaciones, se obvió el respeto al derecho de asilo y el principio de no devolución, dos principios básicos de la Convención de Ginebra.

4.2 Países Bajos

- **Srebrenica**
  El Gobierno holandés condecoró a unos 800 soldados que pertenecieron en 1995 al batallón de cascos azules destacado en Srebrenica. La entrega de insignias provocó protestas de los familiares de las víctimas. El Gobierno holandés dimitió en pleno en el año 2001, después de aceptar parte de la culpa por la matanza.

4.2 Chile

En 2007, la Corte Suprema de Chile acoge un exhorto del juez Baltasar Garzón pidiendo antecedentes de ex ministros y ex agentes de la dictadura de Pinochet para someterlos a proceso por genocidio, terrorismo y torturas. La petición de exhorto viene motivada por la petición de la Fundación española Presidente Salvador Allende, que pidió a Garzón que procesase a 15 personas por la muerte del diplomático español Carmelo Soria.

4.4 España / Argentina

En 2007 se firma el convenio entre los Gobiernos de Argentina y España para la identificación de desaparecidos españoles durante la dictadura militar argentina (1976-1983). Con la firma del citado convenio se pretende contribuir a los trabajos que está realizando la Unidad Especial de Investigación para los desaparecidos españoles.

4.5 Argentina

Luís María Mendía, comandante de las operaciones navales durante la dictadura militar argentina (1976-1983) y detenido por violaciones a los derechos humanos, admite su responsabilidad por los «vuelos de la muerte». La declaración de Mendía ante la justicia argentina se produjo debido al decreto firmado por el presidente Kirchner, que prohíbe a militares y a policías escudarse en las leyes de secreto militar para no declarar ante la justicia.

4.6 EE UU Guantánamo

En 2007 cabe destacar el informe de Amnistía Internacional *¿Justicia postergada y también denegada? Juicios con arreglo a la Ley de Comisiones Militares*. Este informe acompañó a una petición formulada por AI a EE UU para que abandone las comisiones militares para los presos de Guantánamo, así como a los demás países, para que no haya colaboración con dichas comisiones, las cuales no garantizan un juicio justo.

4.7 Perú

La fiscal de la Corte Suprema, Mónica Maldonado, sugiere a la justicia chilena que proceda a la extradición del ex presidente Fujimori a Lima. La causa, la muerte de 21 personas y tantas otras desaparecidas en las matanzas de Barrios Altos y de La Cantuta, así como la corrupción durante su Gobierno entre 1990 y 2000.

4.8 Irán- Estados Unidos

Sentencia de EE UU contra Irán. Un juez federal de los EE UU condena a Irán a pagar 1.900 millones de euros a los familiares de 241 marines muertos en un atentado en Beirut en 1983. Irán fue acusado de apoyar a la milicia chíi libanesa Hezbolá que llevó a cabo el ataque suicida.

5 A modo de conclusión

La revolución de los derechos humanos no puede darse por concluida. En 1945, con la creación de las Naciones Unidas, se inició un proceso que Michael Ignatieff califica de *revolución jurídica de los derechos humanos*. De este proceso forman parte la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención sobre el Genocidio de 1948, los Convenios de Ginebra firmados un año después, así como la Convención Internacional sobre el Estatuto del Refugiado de 1951.

Muchos países se adhirieron a dichos tratados por considerar que eran algo utópico, pero siguieron aplicando políticas contradictorias con los principios promulgados por dichas convenciones, hasta el punto de que actualmente se discute la posibilidad de que los derechos humanos puedan acercarse a los objetivos que motivaron su existencia: la protección del ser humano frente a la opresión y el trato degradante e inhumano.

En las últimas décadas la comunidad internacional ha sido testigo de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario y de las normas internacionales de protección de derechos humanos. En demasiadas ocasiones los responsables de estos crímenes han eludido ser procesados en sus respectivos países, o las denominadas «leyes de punto final» han impedido la investigación de los hechos o la sanción de los responsables. La comunidad internacional carecía de instrumentos adecuados para responsabilizar y sancionar a los autores, instigadores o cómplices de dichos delitos, permaneciendo impasible ante los mismos.

Por ello se creó la Corte Penal Internacional, como institución permanente facultada para ejercer jurisdicción sobre personas que hayan cometido los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional. La Corte Penal Internacional complementará la función de los tribunales nacionales y solo actuará cuando estos no quieran o no puedan hacerlo, sin olvidar la labor de los tribunales *ad hoc* creados para casos específicos como la ex Yugoslavia, Ruanda, Sierra Leona, o Camboya. Es cierto que la Corte Penal Internacional nace para convertirse en el principal instrumento de justicia universal y como mecanismo para la disuasión de atrocidades en el futuro, pero no hay que olvidar que no deja de ser un instrumento que se activa cuando lamentablemente ha fracasado la prevención y la responsabilidad de protección que ha de asumir con más énfasis la comunidad internacional.

Como balance de esa etapa queda la percepción de que la comunidad internacional no ha perfeccionado ni actualizado sus mecanismos y capacidades para tratar los problemas de la seguridad internacional, y que la propia ONU, como obligada referencia fundamental en este terreno, no ha logrado (o no se le ha permitido) activar todas sus potencialidades para liderar el esfuerzo que ha de hacer frente más eficazmente a las amenazas y riesgos que definen la agenda actual. Si queremos que la ONU se convierta realmente en el principal actor encargado de la paz y la seguridad internacional, capacitado para atender las exigencias de un mundo caracterizado por amenazas globales y multidimensionales, es obvia la necesidad de un profundo cambio interno, que la dote de medios más eficaces de los que dispone hasta ahora y que permita un proceso de toma de decisiones ajustado a la realidad de un mundo muy distinto al del momento de su creación.

.Capítulo 4.

La acción humanitaria europea. Un consenso con dudas prácticas*

*
Capítulo elaborado por **Marine de Clarens**, becaria de investigación del IECAH.

1

Introducción

En los últimos años la ayuda humanitaria ha estado sujeta a desafíos crecientes, lo que ha puesto en peligro su eficacia y su coherencia. El espacio humanitario es cada vez más frágil y la violación del Derecho Internacional Humanitario (DIH) cada vez más frecuente, sobre todo a través de los crecientes casos de violencia contra los trabajadores humanitarios. El aumento de desastres naturales y de conflictos armados de gran intensidad ha llevado a un crecimiento de las necesidades de las poblaciones civiles que la financiación humanitaria no llega a cubrir.

Para hacer frente a esta situación, la Unión Europea está intentando, desde el principio de los años 90, introducir su acción humanitaria como una política comunitaria, integrándola en un marco jurídico de nivel más alto como lo es el Tratado constitucional. Aunque la UE es el primer donante mundial, su acción humanitaria queda muchas veces bastante politizada.
La ayuda humanitaria es un asunto civil dirigido por actores no estatales o por organismos internacionales con mandato humanitario.
En teoría no tendría que ser una herramienta de gestión de crisis al servicio de políticas exteriores estatales, como lo puede hacer pensar la falta de neutralidad e imparcialidad en el despliegue del EUFOR/CHAD/RCA en 2007.
Sin embargo, el año 2007 también fue significativo porque las diferentes instituciones de la UE con un papel humanitario directo o indirecto se pusieron de acuerdo para firmar un consenso sobre la ayuda humanitaria, teniendo por objetivo adoptar una visión humanitaria europea común.

2

La UE como actor humanitario mundial

Con el fin de la Guerra Fría, la UE, liberada del sistema de bloques y con conflictos en sus fronteras, quiso tener un papel propio en términos de acción humanitaria. Tras su creación en 1992 y su Reglamento de ayuda humanitaria en 1996, la DG ECHO (actual Dirección General de Ayuda Humanitaria) proporciona ayuda humanitaria a través de financiación y suministro de bienes, servicios o asistencia técnica, para hacer frente en condiciones de emergencia a las crisis. Existen tres tipos de ayuda dentro de la UE: la ayuda de emergencia[1], la ayuda alimentaria[2] y la ayuda a los refugiados**.** En 2007 la Unión Europea en su conjunto siguió siendo el primer donante internacional de ayuda humanitaria, al proporcionar, según sus datos, el 55 % de la ayuda humanitaria internacional –un 30% de este se lleva a cabo a través de ECHO y un 25 % mediante programas directos de los Estados miembro.[3]

Por otra parte, la UE responde a los desafíos del crecimiento de conflictos armados a través de medios civiles y militares de gestión de crisis, como por ejemplo las Misiones Petersberg o las iniciativas multinacionales de las Eurofuerzas: EUROMARFOR, EUROFOR, Eurocuerpo, Fuerza de Gendarmería Europea, etc. En 2007 se podía contar una presencia europea bastante repartida sobre el planeta: en Bosnia y Hercegovina se encontraban EUFOR-Althea (operación militar) y EUPM (misión policial); en los Territorios Palestinos, EUPOL CORPS (misión policial); en Afganistán, EUPOL AFGHANISTAN (misión policial); y en África, las dos grandes operaciones EUFOR CHAD/RCA y EUPOL RD CONGO.[4]

2.1 Complejidad institucional[5]

Existen tres **instituciones** creadas por los tratados constitutivos de la Comunidad Europea que, además de ser agentes políticos de la construcción europea, están directa o indirectamente involucradas en la acción humanitaria proporcionada por la Unión. Forman un «triángulo institucional» que elabora las políticas y leyes que se aplican en la UE.

El **Parlamento Europeo (PE)**, elegido cada 5 años por los miembros de la UE, representa a los ciudadanos de la UE. Es responsable, junto al Consejo del poder legislativo, de ejercer el

1 Esta es una ayuda que suele ser rápida y flexible y que consiste en dinero en metálico.

2 En casos de hambrunas o sequías y en casos donde la falta de alimentos está causada por factores humanos o catástrofes naturales imprevistos.

3 ECHO, *Annual Review 2007* [en línea], Brussels: DG Humanitarian Aid (ECHO), http://ec.europa.eu/echo/files/media/publications/annual-review_2007_en.pdf

4 Operaciones de la PESD (Política Europea de Seguridad y Defensa) en 2007, disponible en: http://consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=268&lang=EN

5 Esta información acerca de las instituciones procede de: http://europa.eu/institutions/inst/index_es.htm

control democrático de todas las instituciones de la Unión, especialmente la Comisión, y comparte con el Consejo la autoridad presupuestaria de la UE. Tiene tres organismos que tratan asuntos humanitarios: la Comisión de Desarrollo; la Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa; y la Comisión del Presupuesto. La Comisión de Asuntos Exteriores se ocupa, entre otras cosas, de la Política Exterior de Seguridad Común (PESC) y de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), así como de las relaciones con las demás instituciones y órganos de la UE o con las Naciones Unidas, las organizaciones internacionales y las asambleas interparlamentarias sobre temas de su ámbito de competencia.

El Consejo de la Unión Europea representa a los Gobiernos de los Estados miembro y, junto al PE, es el principal órgano legislativo y de toma de decisiones de la UE. El Consejo tiene seis responsabilidades básicas: aprobar leyes europeas, coordinar las políticas económicas generales de los Estados miembro, concertar acuerdos internacionales entre la Unión y otros países o instituciones, aprobar con el PE el presupuesto de la Unión, desarrollar la PESC de la UE, y coordinar la cooperación entre los tribunales nacionales y la policía en materia penal. Existe un sistema de rotación de la presidencia del Consejo ejercida por cada país por un periodo de seis meses. Desde 2007, las tres presidencias consecutivas tienen que elaborar un proyecto de programa común.

La Comisión Europea (CE) defiende los intereses de la UE en su conjunto, es independiente de los Gobiernos nacionales y se considera el motor de la integración europea. La Comisión tiene poderes de ejecución, gestión y control. Como «guardiana de los Tratados», trabaja con el Consejo y el Parlamento para una correcta aplicación de la legislación europea. Cada cinco años los miembros de la Comisión son elegidos por el Consejo por mayoría cualificada. La **DG ECHO** tiene el papel más significativo de la UE en términos de ayuda humanitaria, pues es el único donante específicamente humanitario dentro de la UE.

2.2 La DG ECHO: principal fuente de ayuda humanitaria de la UE[6]

Desde su creación en 1992, la DG ECHO, ha proporcionado ayuda a más de 85 países en desarrollo, lo que representa un presupuesto de cerca de 700 millones de euros y 18 millones de beneficiarios cada año. Responde a un mandato regido por principios humanitarios según lo descrito en el Reglamento (CE) n.º 1257/96 del Consejo. Actúa conforme al Derecho Internacional Humanitario y se compromete a respetar los principios y buenas prácticas de la ayuda humanitaria –*Good Humanitarian Donorship* (GHD)–. Tiene como objetivo que la ayuda sea distribuida según criterios de necesidad (índice global de vulnerabilidad e índice de crisis) e intenta concentrarse en crisis olvidadas.[7]

La DG ECHO no participa directamente en la ejecución de los programas de ayuda, sino que lo hace proporcionando financiación a aquellos socios con los que ha firmado un Acuerdo Marco de Asociación o un Acuerdo Administrativo y Financiero. Estos socios son organizaciones de Naciones Unidas como UNICEF, ACNUR, el PMA, organizaciones internacionales adscritas a la Cruz Roja y a la Media Luna Roja, y más de 160 ONG.

La DG ECHO está presente en varias regiones del mundo a través de sus oficinas regionales en Nairobi, Dakar, Bangkok, Ammán, Managua, y Nueva Delhi. Está financiada por el presupuesto general de la Comunidad y por el Fondo Europeo de Desarrollo. Actualmente el Comisario Europeo de Desarrollo y Ayuda Humanitaria es Louis Michel.

2.3 Lo humanitario en su contexto. La falta de claridad en las políticas europeas sobre lo humanitario

Tras el fracaso para resolver el conflicto de los Balcanes a principios de los 90, la UE desarrolló varias políticas para fortalecer su presencia mundial, marcadas a través de los Tratados de Maastricht (1992), Ámsterdam (1999) y Niza

6 Ver página de ECHO: http://ec.europa.eu/echo/index_en.htm

7 Situaciones en las que las necesidades humanitarias importantes reciben poca atención por parte de los donantes, reflejada en el bajo nivel de ayuda recibida y por parte de los medios de comunicación.

(2001).[8] El Tratado de la Unión Europea (TUE) en Maastricht puso en marcha un sistema de pilares definiendo la arquitectura de la Unión Europea, cuyo segundo pilar sobre **Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)** sustituyó a la antigua Cooperación Política Europea (CPE) y se encargó, entre otras cosas, de tratar temas humanitarios.[9]

Desde la implementación del TUE el 1 de noviembre de 1993, la UE empezó a tener mayor influencia internacional en materia de conflictos armados, derechos humanos y temas similares, todo ello a través de la **PESC** (Título V del Tratado de la UE). Tuvo un papel en la estabilización de los Balcanes y de los «nuevos vecinos», desarrolló relaciones de trabajo con los Estados Unidos y una alianza estratégica con Rusia, participó en el proceso de paz en Oriente Medio y recientemente ha mostrado un creciente interés por África, además de entretener un diálogo con América Latina y Asia. La PESC comprende también una acción coordinada de los Estados miembro, de modo que se emplean recursos humanos, conocimientos, financiación, material, etc. con el fin de lograr los objetivos fijados por el Consejo. La PESC fue revisada por el Tratado de Ámsterdam, en el cual se nombró al Alto Representante de la PESC (actualmente, D. Javier Solana Madariaga).

La PESC «incluye la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir, llegado el momento, a una defensa común. La **PESD** tiene por objetivo permitir a la Unión desarrollar sus capacidades civiles y militares de gestión de las crisis y de prevención de los conflictos a escala internacional. De este modo contribuye al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas. La PESD, que no implica la creación de un Ejército europeo, evoluciona de manera compatible y coordinada con la OTAN.»[10] El Tratado de Ámsterdam incluyó nuevas misiones civiles y militares de gestión de crisis: **Misiones Petersberg** (engloban misiones humanitarias y de evacuación, misiones de mantenimiento de la paz, misiones de fuerzas de combate para la gestión de las crisis o misiones de restablecimiento de la paz:). Se añade también el componente «prevención de conflictos» y se instalan estructuras políticas y militares permanentes, como el Comité político y de seguridad (COPS), el Comité militar de la UE (CMUE) y el Estado Mayor Militar de la UE (EMUE). En Helsinki (1999) se desarrolló un «objetivo global»: la capacidad de desplegar 60.000 hombres en el plazo de 60 días durante un mínimo de un año. El Tratado de Niza dio a la COPS una tarea de operaciones de gestión de las crisis, bajo responsabilidad del Consejo.

Existe cierta confusión entre las políticas europeas humanitarias porque la PESD, la PESC y la DG ECHO tienen diferentes mandatos humanitarios (financiación, operaciones militares o misiones civiles) dirigidos por instituciones europeas distintas. Las complejidades entre estas políticas humanitarias están acentuadas por las propias tensiones aquellos que quieren una mayor integración política (método comunitario) y quienes buscan que los Estados no pierdan capacidades de decisión en materia de política exterior nacional (método intergubernamental).

3 El importante papel de los países miembro de la UE a través de la ayuda bilateral: la politización de la ayuda

Los países miembro de la UE han intentado codificar en los últimos años la ayuda bilateral que proporcionan a países en desarrollo buscando una mayor transparencia y eficacia, como fue el caso de la Declaración de Madrid en 1995 o la elaboración de las Directrices y Declaración de Principios del CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo del OCDE) en 1997. En junio de 2003 tuvo lugar la Reunión Internacional sobre Buena Donación Humanitaria (GHD) en Estocolmo, para fijar criterios comunes entre países donantes.

8 Para más información sobre los tratados y la PESC, consultar la página web: http://europa.eu/scadplus/glossary/index_es.htm

9 El pilar comunitario o primer pilar reunió a las tres comunidades, a saber, la Comunidad Europea, la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) y la antigua Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). El tercer pilar representó la cooperación policial y judicial en materia penal. El primer pilar funciona según el método comunitario, es decir, se basa en el respeto del principio de subsidiaridad y en la lógica de integración, mientras que los otros dos están definidos por una lógica de cooperación intergubernamental.

10 Ver: http://europa.eu/scadplus/glossary/european_security_defence_policy_es.htm

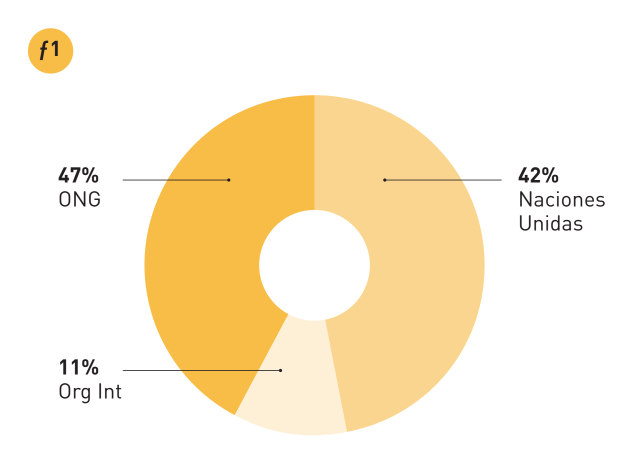
Es importante señalar que no todos los países miembro de la Unión Europea son donantes, al no haber desarrollado todavía políticas de cooperación al desarrollo y de ayuda humanitaria. Hace falta recordar que, de entre los integrados recientemente –Bulgaria, Chipre, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Rumania, Eslovaquia o Eslovenia–, muchos eran receptores de ayuda hasta hace poco. En la práctica, las decisiones financieras son a menudo dirigidas por razones políticas afectando tanto a la política exterior como a la interior.

4 ONG europeas

Las ONG europeas tienen un papel central en el funcionamiento de la ayuda humanitaria europea porque, por un lado, ilustran la gran solidaridad europea en temas humanitarios y, por otro lado, son actores operativos clave sobre el terreno. Cabe destacar que gran parte de la financiación de la DG ECHO está distribuida a través de ellas.

*f*1

Distribución entre tipos de socios en 2007
Fuente: ECHO.



Existe en Europa una red que representa a aproximadamente 90 ONG: **VOICE** (*Voluntary Organizations In Cooperation in Emergencies*). Frente a lo que sucede con sus miembros, VOICE no es operacional, pero incluye a sus miembros en actividades informativas, docentes, de rendición de cuentas y de *lobbying.* Es el mayor interlocutor de ONG con la UE sobre temas de ayuda de emergencia, alivio, rehabilitación y preparación a los desastres. Tuvo un papel significativo en la creación del consenso.[11]

El aumento considerable del número de ONG en los últimos años, muchas veces con mandatos y principios diferentes, ha sido problemático a la hora de llegar a una respuesta internacional coordinada a las crisis. Aumentó también la competición para lograr fondos y tener más visibilidad en los medios de comunicación, y con ello más reconocimiento público. En 2007, el escándalo de la ONG francesa El Arca de Zoé fue un duro golpe para el ámbito de las ONG. La aparición de una creciente inseguridad sobre el terreno y la confusión entre militares y trabajadores humanitarios pone la vida de estos últimos cada vez más en peligro.

5 Una larga tradición humanitaria. El largo camino hacia la aceptación de lo humanitario en el nivel jurídico más alto (Tratado o Constitución)

En el **Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea** del 25 de marzo de 1957 ya se podía notar una voluntad de los países de la Comunidad para cooperar con países en desarrollo. Sin embargo, esta cooperación estaba en gran medida a la voluntad de mantener relaciones comerciales con las ex colonias y en el tratado no había ninguna referencia a una política humanitaria. Fue en la década de los 90 cuando aparece lo humanitario en las políticas comunitarias, influido por el nuevo contexto internacional marcado por la llegada de B. B. Ghali como Secretario General de las Naciones Unidas, el conflicto en ex Yugoslavia y el proceso de integración europea de Maastricht.

Sin embargo, hubo que esperar cuatro años después de la creación de la DG ECHO para que la UE realmente instrumentalizara su ayuda humanitaria a través del **Reglamento (CE) n.º 1257/96 del Consejo,** en junio de 1996. El Reglamento fue el primer instrumento que definió la ayuda humanitaria europea como un instrumento a corto plazo (seis meses como máximo), con objetivos bien definidos y con una financiación no reembolsable.

11 Ver la página de VOICE: http://www.ngovoice.org/

La firma del **Tratado Constitucional Europeo** el 29 de octubre de 2004 en Roma por parte de los jefes de Estado y de Gobierno marcó un giro significativo. Se inició una parálisis institucional con el rechazo a la ratificación por parte de Francia y Holanda en 2005. Según el Tratado, la ayuda humanitaria se incorporaba como nueva materia en el borrador (Artículo II-321). El Tratado proponía, a través del párrafo 5 de este artículo, la creación de un Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria (EVHAC, en sus siglas inglesas) para los jóvenes. Se preveía incrementar la capacidad de acción exterior de la Unión con la creación de una figura de ministro europeo de la PESC, sustituyendo al alto representante existente. Además, con el fin de incrementar la visibilidad, coherencia y eficacia de la acción internacional de la Unión, se propuso la desaparición del sistema de pilares para crear un título único para la totalidad de la acción exterior de la Unión Europea.

De nuevo, la incapacidad de los países miembro para ponerse de acuerdo en una mayor integración política llevó al fracaso del proyecto. Esto trajo consecuencias para el ámbito humanitario europeo. La polémica en torno al EVHAC creó un conflicto: con el despliegue de jóvenes sin experiencia sobre el terreno se tuvo miedo a que se pusieran en peligro los esfuerzos emprendidos para llevar a cabo una «profesionalización» y descentralización de la ayuda humanitaria. Los riesgos de politización y de falta de coherencia entre las instituciones que esto podría provocar también fueron señalados. El rechazo de la Constitución marcó una gran parálisis institucional, y las únicas referencias a operaciones humanitarias en los tratados son las Misiones Petersberg.

Con el fin de aclarar la complejidad institucional de la UE, dejar menos poder al Consejo y recuperar un cierto dinamismo europeo en materia humanitaria**,** el Comisario de Desarrollo y Ayuda Humanitaria Louis Michel propuso en diciembre de 2006 el ***Consenso europeo sobre la ayuda humanitaria*****.**[12] Fue redactado con la participación de VOICE y aceptado y firmado por la Comisión, el Consejo y el Parlamento europeos a finales de 2007. El *Consenso europeo sobre la ayuda humanitaria* tiene que ser entendido como respuesta a las expectativas de la UE, la cual quiere afirmar su responsabilidad como primer donante mundial en un mundo cada vez más complejo; asimismo, hay que tener presente que intenta despolitizar la acción humanitaria.

Con este *Consenso* la UE dice también hacer frente a los nuevos retos que plantean las crisis humanitarias.[13] La Comisión hace hincapié en la necesidad de una mayor coordinación y de un intercambio de experiencias entre los protagonistas de la ayuda, para permitir reforzar la coherencia, la eficacia y el impacto de la ayuda, en perspectiva de la iniciativa de GHD. Quiere llevar los principios a la práctica para proporcionar una financiación apropiada (normas mínimas de asistencia y protección), un marco común para evaluar las necesidades gracias al análisis de expertos, y una concentración especial en las crisis olvidadas. La Comisión recomienda que los medios militares sean utilizados en última instancia. En cuanto a las catástrofes naturales, sigue las Directrices de Oslo y, para las crisis complejas, las Directrices *Military and Civil Defence Assests* (MCDA). Se actuará dentro del marco de acción de Hyogo para reducir los riesgos debidos a catástrofes naturales. Finalmente, la Comisión enfatiza la necesidad por parte de la UE de reforzar el vínculo entre la ayuda de urgencia, la rehabilitación y el desarrollo (VARD), así como de reforzar la capacidad de respuesta local.

El *Consenso* fue una etapa europea significativa porque es la primera vez que el «triángulo institucional» se puso de acuerdo y trabajó con las ONG para una mejora en la coordinación de la respuesta humanitaria. Sin embargo, es solo una declaración y no propone cambios sustantivos ni estructurales grandes, algo que a la hora de aclarar la complejidad institucional y la confusión en las políticas es esencial. El futuro depende tanto del **Plan de acción para 2008**, que «representará la traducción concreta y operativa de los numerosos compromisos políticos contenidos en el *Consenso* de la UE en materia de ayuda humanitaria», como del Tratado de Reforma de Lisboa, el cual existe como tentativa de una mayor integración en temas de política exterior.

12 ECHO, *Consenso europeo sobre la ayuda humanitaria, el reto humanitario* [en línea], Brussels: DG Humanitarian Aid (ECHO), http://ec.europa.eu/echo/files/media/publications/consensus_es.pdf

13 «Una tendencia creciente a ignorar el Derecho internacional, incluidos el Derecho Internacional Humanitario, los derechos humanos y el derecho de los refugiados»; «la violación del espacio humanitario»; y «la mayor frecuencia de las crisis humanitarias, vinculadas a la pobreza, a los cambios climáticos y a la competencia por el acceso a los recursos naturales».

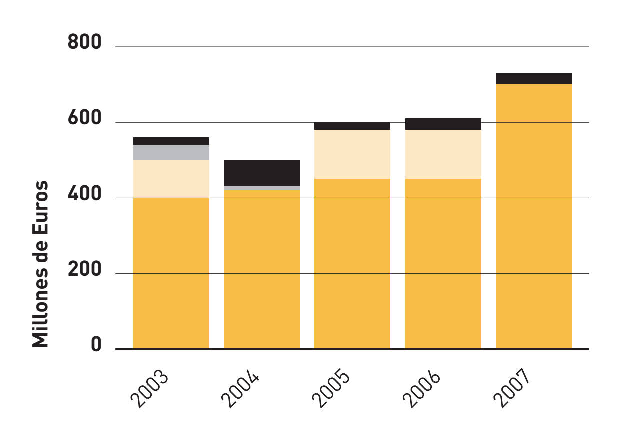


La acción de la UE sobre el terreno en 2007[14]

6.1
Distribución general

*f*2

Evolución del presupuesto desde el año 2003 hasta 2007 (en millones de euros)
Fuente: ECHO.



Según el informe de 2007 presentado por la DG ECHO, en el año 2007 no se conoció ninguna nueva crisis humanitaria importante y la DG ECHO no tuvo que hacer uso de la reserva de ayuda de emergencia de la Comisión (EAR). Sin tomar en cuenta la ayuda bilateral aportada por los 27 miembros de la UE, en 2007 la DG ECHO aportó 768 millones de euros en programas humanitarios, a través de proyectos en más de 70 países, mientras el presupuesto para el año 2006 había sido de 671 millones. Es importante tener en cuenta que en 2007 se transfirió la responsabilidad de la gestión de la ayuda alimentaria de la DG AIDCO (Oficina de Cooperación) a la DG ECHO para una mejora de la eficacia de la acción humanitaria proporcionada por la Unión.

14
Como lo pide el requisito del Artículo 19 del Reglamento relativo a la ayuda humanitaria, la DG ECHO presentó un informe de la síntesis de sus actividades principales en 2007, disponible en la página web del informa anual 2007.

Aunque ninguna nueva crisis compleja destaca en 2007, el empeoramiento de algunas situaciones en África subsahariana fue bastante preocupante; estas causaron grandes desplazamientos, como lo demuestran los casos de Sudán, donde las inundaciones de julio agravaron la situación, la República Democrática del Congo, con la repetición de los combates en el verano, y Somalia, donde se juntaron sequías con violencia.

El año 2007 conoció un aumento de las catástrofes naturales, tales como inundaciones y tormentas debidas al cambio climático, y terremotos, para los cuales no existen mecanismos de prevención. Las catástrofes naturales que causaron daños más graves fueron: los terremotos en Perú y en las Islas Salomón; las inundaciones en África y en América Latina, así como en la India, Indonesia, Corea del Norte y Vietnam; los ciclones en Nicaragua (*Félix*), Mozambique (*Favio*) y Bangladesh (*Sidr*); el Huracán *Dean* en el Caribe; la tormenta tropical *Noel* en Haití y la República Dominicana y las sequías en Moldavia, Paraguay, Kenia, Somalia y la región de África subsahariana.

En cuanto a las crisis olvidadas, se trata de: los refugiados saharauis en Argelia; la situación en Chechenia y las repúblicas vecinas afectadas; la población de la India perjudicada por los desórdenes sociales, en Jammu Cachemira; la población que sufre el conflicto en Myanmar tanto en el propio país como en los países vecinos; la crisis persistente de los refugiados butaneses, así como la insurrección maoísta en Nepal; y la población afectada por la crisis en Colombia y en los países vecinos (esta fue la única de todas estas crisis que no había sido identificada en 2006). La ayuda financiera a estas crisis representó un 13 % del presupuesto operativo inicial, es decir, 60,7 millones de euros.

6.2
Distribución por temas

La financiación temática fue de 27,5 millones de euros en 2007. Este tipo de financiación ilustra el trabajo llevado a cabo por la Comisión junto a otras instituciones internacionales, así como su ayuda a organizaciones como las agencias de las Naciones Unidas y el movimiento de la Cruz Roja. En 2007 se repartió entre UNICEF (6 millones), UNHCR (775. 000), la OCHA (3,5 millones), WFP (4,3 millones), WHO (4,3 millones) y IFRC (4 millones). En 2007 fue tomada una decisión de financiación temática significante que servía a apoyar la reforma

humanitaria con el enfoque de *clusters* y la coordinación a través de la gestión de la información.

Desde 1998 ECHO ha financiado actividades de preparación a las catástrofes basadas en las comunidades; este es el caso del programa **DIPECHO**, el cual llama a una mayor toma de conciencia a escala mundial de las actividades de reducción de los riesgos de catástrofes por parte de los donantes de fondos, y tiene que ver con el seguimiento previsto del Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015. Cuatro nuevas decisiones de DIPECHO fueron tomadas en 2007 para fortalecer la capacidad local de respuesta: 7,5 millones fueron atribuidos a Asia del Sur, 6,5 millones a Sudamérica, cuatro millones para el Caribe y 1,5 millones para Centroamérica.

En 2007 se creó un nuevo marco para la aplicación del **VARD** (Vínculo de la Ayuda, la Rehabilitación y el Desarrollo) a través de nuevos instrumentos exteriores, del instrumento de cooperación al desarrollo (ICD) y del instrumento de estabilidad. Algunos de los países de prueba en los que se prestó especial atención al planteamiento VARD fueron Kenia, Liberia, Mauritania, Sudán y Uganda.

6.3 Distribución por región

*f*3

Decisiones financieras de ayuda humanitaria por región en 2007 (en euros)[15]
Fuente: ECHO.



África, el Caribe y el Pacífico	**418. 760.000**
Burundi	19.500.000
Caribe	7.260.000
Chad	30.500.000
Costa de Marfil	500.000
Eritrea	6.000.000
Etiopía	20.000.000
Guinea	2.000.000
Haití	4.500.000
Islas Salomón	550.000
Kenia	9.000.000
Liberia	16.600.000
Madagascar	5.380.833
Mozambique	7.000.000
Oeste de África	2.000.000
República Centroafricana	8.000.000
República Democrática del Congo	50.000.000
Sáhel	25.500.000
Somalia	18.000.000
Sudán	110.450.000
Sudáfrica	5.819.167
Tanzania	12.000.000
Toda África (continente africano)	2.000.000
Uganda	24.000.000
Zambia	2.000.000
Zimbabue	30.200.000
Europa del Este y NEI	**25.807.118**
Cáucaso norte (crisis de Chechenia)	20.807.118
Georgia	2.000.000
Moldavia	3.000.000
Oriente Próximo y África del Norte	**99.090.000**
Argelia (refugiados saharauis)	10.000.000
Iraq	17.800.000
Oriente Medio (palestinos y libaneses)	**70.300.000**
Yemen	990.000
Asia	**109.800.695**
Asia del Sur	19.500.000
Afganistán / Irán / Pakistán	27.000.000
Bangladesh	9.925.000
Corea del Norte	2.000.000
Filipinas	2.145.695
India	2.630.000
Indonesia	1.600.000
Myanmar	19.000.000
Nepal	6.000.000
Sri Lanka	15.000.000
Timor	3.000.000
Vietnam	2.000.000
América Latina	**32.064.983**
Bolivia	1.000.000
Colombia	13.000.000
Honduras	500.000
Nicaragua	6.000.000
Paraguay	1.500.000
Perú	10.064.983
DIPECHO	**19.500.000**
Asia del Sur	**7.500.000**
Caribe	**4.000.000**
Centroamérica	**1.500.000**
Sudamérica	**6.500.000**
Financiación temática	**27.500.000**
Apoyo a la reforma humanitaria	**23.000.000**
Valoración y análisis de necesidades	**4.500.000**
Otra financiación	**36.007.038**
Asistencia técnica	**25.400.000**
Evaluación / comunicación / auditoría	**5.550.000**
Otros	**3.657.038**
Subvenciones y servicios	**1.400.000**
Total	**768.529.834**

15
ECHO, *idem* nota 3.

6.3.1
Países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP)

Esta región destacó como prioritaria y recibió 418.760.000 euros de fondos. La mayor parte de la financiación fue dirigida a Sudán (110,45 millones de euros) y a la República Democrática del Congo (50 millones de euros). En **Sudán** la situación humanitaria en la región del Darfur se ha ido empeorando en 2007, hasta ser considerada la peor crisis humanitaria del mundo. La violencia se intensificó y la violación de los derechos humanos ha continuado dándose. Dirigidos sobre todo a la ayuda sanitaria, 65,45 millones de fondos fueron proporcionados por la ayuda humanitaria. La protección de civiles, a saber, refugiados y retornados, fue muy crítica por la presencia de minas y por los constantes ataques contra trabajadores humanitarios.

En la **República Democrática del Congo** las elecciones democráticas de 2006 no pusieron fin a las necesidades humanitarias. El país siguió recibiendo la misión de mantenimiento de la paz más grande del mundo (MONUC) para proteger a 450.000 desplazados internos y muchas víctimas de violencia sexual en la región de Kivu. Los fondos de la Comisión Europea distribuidos a los desplazados internos y retornados consistieron en ayuda sanitaria, seguridad alimentaria de emergencia, y rehabilitación y protección.

Las otras intervenciones de importancia en África, que requirieron más de 20 millones de euros de financiación, tuvieron lugar en el Chad, Zimbabue, África subsahariana, Uganda, y Etiopía.

6.3.2
Oriente Medio y NEI

De 1950 a 2005 en **Oriente Medio** el número de refugiados palestinos ha pasado de 914.000 a 4,4 millones. La mayoría se encuentran en Jordania, el Líbano y Siria, donde cohabitan con refugiados que provienen de Iraq. En 2007 fueron dos millones los que cruzaron la frontera hacia los países vecinos, mientras que en Iraq se quedaron 2,3 millones desplazados internos. La Comisión es el mayor donante en la región y en 2007 proporcionó más de 77 millones de euros en ayuda a los palestinos e iraquíes.

Respecto al **Cáucaso septentrional**, la Comisión proporcionó a la zona 20,8 millones de euros. Aunque el conflicto en Chechenia haya terminado, las necesidades humanitarias siguen siendo importantes. Los desplazados internos y otros grupos vulnerables dentro de Chechenia se beneficiaron de protección, refugio, atención sanitaria, agua y saneamiento, asistencia psicológica, etc.

6.3.3
Asia

A **Afganistán** llegaron 27 millones de euros, pues los 23 años de guerra y la continua amenaza de desastres naturales siguen amenazando a la población. De los ocho millones de afganos que huyeron hacia Irán y Pakistán, casi tres millones todavía permanecen allí. Uno de los desafíos más grandes de la Comisión en 2007 era ayudar, trabajando con ACNUR, a quienes buscan volver a sus hogares pero no disponen de los medios para ello. También se distribuyeron seis millones de euros desde el presupuesto de ayuda alimentaria.

En cuanto a **Myanmar** y **Tailandia** –donde se destinaron 19 millones de euros–, cabe destacar que los soldados tienen el control de Myanmar desde 1962; el conflicto entre las fuerzas armadas y los grupos étnicos minoritarios dio lugar a la huida de más de 150.000 refugiados a Tailandia, por un lado, y al desplazamiento interno de 500.000 personas, por otro. Los fondos sirvieron para responder a las necesidades de salud, alimentación y nutrición, agua y saneamiento, así como para proteger a los grupos más vulnerables, que en su mayoría dependen directamente de la ayuda internacional.

En los **países de Asia del Sur se asignaron** 19,5 millones de euros para la recuperación de las comunidades afectadas por las inundaciones, sin que esta cantidad incluya la financiación de las medidas destinadas a reducir el riesgo de catástrofes.

6.3.4
América Latina

En **Colombia** la Comisión proporcionó ayuda humanitaria a las 195.000 víctimas más vulnerables del conflicto interno y también a las 45.000 víctimas de las inundaciones y corrimientos de tierra, sobre todo en el noroeste del país, lo que supuso una ayuda de 13 millones de euros. Con más de 3,9 millones de desplazados internos, Colombia representa uno de los países con más desplazamientos del mundo. Las 64.000 víctimas del conflicto colombiano que habían huido a Ecuador, Venezuela y Panamá también se beneficiaron de la ayuda.

En otros **países de Sudamérica y Centroamérica,** la DG ECHO proporcionó una ayuda de 19 millones de euros, destinados concretamente a las víctimas del terremoto en Perú, del huracán en Nicaragua, de las inundaciones en Bolivia y Colombia, de la ola de frío en Perú y de la sequía y los incendios incontrolados en Paraguay.

7
Conclusiones sobre acción humanitaria de la UE en 2007

La acción de la Unión Europea a través de la DG ECHO ha sido representativa en las grandes crisis mundiales y ha demostrado una voluntad real de adaptarse a las necesidades de las poblaciones víctimas de los desastres naturales o de crisis causadas por el hombre, tomando en cuenta las crisis olvidadas. Los 418.760.999 euros destinados a los países ACP, junto a las nuevas iniciativas de prevención y de financiación temática, son logros positivos. Sin embargo, aunque la financiación parece haber aumentado desde 2006, hay que analizar las cifras con cuidado, porque la integración de la ayuda alimentaria es responsable del aumento de fondos. El hecho de no haber movilizado la reserva de ayuda de emergencia porque 2007 «no tuvo ninguna nueva crisis de emergencia» puede ser fácilmente discutible. La situación de emergencia en Sudán y en toda la región es bastante preocupante, tanto como para tomar medidas aún más eficientes.

Para evaluar la puesta en práctica del *Consenso* sobre el terreno, el año 2008 y la aplicación del Plan de acción serán más ilustrativos; no obstante, la acción de la DG ECHO en 2007 respondió a algunos de los retos del *Consenso*, a saber: la voluntad de la UE de afirmar su responsabilidad como primer donante mundial en un entorno cada vez más complejo, reforzando las iniciativas de prevención y coordinando su actuación con otros actores (ONG y agencias de las Naciones Unidas).

8
Caso concreto de la actuación europea en el escenario humanitario en 2007: EUFOR Chad/ RCA[16]

La larga crisis humanitaria que viene afectando al Chad es el resultado de múltiples factores a la vez internos y regionales. La decisión en 2007 de desplegar una operación militar europea bajo mandato de las Naciones Unidas para responder a la crisis ha sido bastante polémica. Fue una ilustración de las dificultades a las cuales se enfrenta la respuesta humanitaria de la Unión, a saber, un distanciamiento de los principios fundamentales humanitarios, problemas de coordinación y de calidad de la acción humanitaria. La retórica del *Consenso* se encontró con límites a la hora de la práctica.

8.1
Presentación del Chad: una crisis profunda

Desde su independencia de la presencia colonial francesa en 1963, el Chad no ha conocido una estabilidad duradera. El Chad es el séptimo país con menor desarrollo humano, según las Naciones Unidas, y el quinto país más corrupto, según Transparencia Internacional. La mitad de los 10 millones de habitantes tiene menos de 15 años. Muchos de ellos han sido reclutados como niños soldado y un 35 % sufre desnutrición en un país donde el crecimiento del PIB es cinco veces superior al chino, gracias a a los ingresos del petróleo.[17] Existen tres lenguas oficiales, 60 partidos políticos y cerca de 200 grupos étnicos dentro de este territorio delimitado artificialmente por los colonos, lo que ha dificultado cualquier posibilidad de crear una conciencia chadiana.

El fuerte clientelismo y el Gobierno de partido único de Déby tampoco ha ayudado a la hora de estabilizar el país políticamente. El cambio constitucional que hizo el presidente en junio de 2005 para presentarse a un tercer mandato provocó enfrentamientos violentos entre los grupos rebeldes y el ejército del Gobierno. En abril de 2006 la situación se intensificó cuando unos grupos rebeldes intentaron tomar posesión de

16 No se va a hablar de la RCA.

17 ARTEAGA, Félix, «El conflicto de Chad, Naciones Unidas (Minurcat) y la Unión Europea (Eufor)» [en línea], *ARI*, n.º 20, Real Instituto Elcano,14/02/2008, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Africa+Subsahariana/ARI20-2008

la capital, Yamena. Sin embargo, en mayo Déby fue elegido para un tercer mandato, no reconocido por los rebeldes. La intensificación de la situación en Darfur tuvo consecuencias sobre lo que se ha llamado una *proxy guerra*, donde los rebeldes chadianos están apoyados por Jartún y viceversa.

El papel de Francia en el Chad y su apoyo al Gobierno es también significativo. Desde 1986, la *Operation Epervier* permite que 1.200 hombres franceses y seis Mirages estén desplegados sobre el territorio chadiano transformando el país en una base militar francesa en el corazón de África.

En 2007 el Chad siguió ofreciendo refugio a 233.000 refugiados de la región de Darfur, en Sudán, y a 48.000 refugiados de la República Centroafricana. La intensificación de los conflictos en la parte este del Chad ha traído consigo 120.000 nuevos desplazados internos en 2007, llegando a un total de 180.000.[18] Las necesidades de agua, alimentación e higiene en los campos de refugiados son preocupantes. Los problemas por la falta de seguridad de los refugiados y de los trabajadores humanitarios han retrasado la distribución alimentaria en los campos de Gaga, Oure, Cassoni, Touloum, Kounougou y Mile. La intensificación de la crisis humanitaria, los constantes ataques sobre trabajadores humanitarios y el empeoramiento de la situación en Darfur han llevado a la comunidad internacional a actuar.

8.2 Definición de la operación: mandato de la Resolución 1778 (2007)

La Resolución 1778 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, con la autorización del Gobierno Chadiano, fue aceptada el 25 de septiembre de 2007 y proporcionó el despliegue de una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (MINURCAT) apoyada por una operación militar de la Unión Europea (EUFOR/CHAD). El establecimiento de EUFOR/CHAD, con una financiación de 119,6 millones de euros, forma parte de un paquete que representa el compromiso de la UE para encontrar una solución a la crisis de Darfur. La actuación de EUFOR/CHAD tiene lugar dentro del marco de la PESD, pero el despliegue de las tropas europeas está bajo el mando de las Naciones Unidas. El mandato de esta operación europea de 12 meses ha sido considerado como aquel con mayor carácter multinacional de la Unión en África, de modo que se ha previsto el despliegue de 3.200 hombres. Sin embargo, 2.100 son franceses, muchos pertenecientes al contingente ya presente sobre el terreno.

Según su mandato, la operación militar europea es una *bridging operation* actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas y en respeto de los principios humanitarios: la «operación de la Unión Europea» está autorizada a usar la fuerza, es decir, a «tomar todas las medidas necesarias», dentro de sus posibilidades y en su zona de operaciones en el este del Chad y el nordeste de la República Centroafricana, para llevar a cabo lo siguiente:

- «Contribuir a la protección de civiles en peligro, sobre todo refugiados y desplazados».
- «Facilitar la prestación de ayuda humanitaria y la libre circulación del personal de asistencia humanitaria con el fin de mejorar la seguridad en la zona de operaciones».
- «Contribuir a la protección del personal, los locales, las instalaciones y el equipo de las Naciones Unidas, y garantizar la seguridad y la libertad de circulación de su personal, el personal de las Naciones Unidas y el personal asociado».[19]

8.3 Límites de la operación[20]

La actuación de la misión europea del EUFOR/CHAD ha logrado en cierta medida alcanzar uno de sus objetivos iniciales: asegurar la protección de la población civil en zonas peligrosas. Sin embargo, su mandato se ha mostrado bastante **limitado a la hora de responder a las necesidades**. El hecho de que la misión tardara meses antes de ser desplegada es problemático, pues la situación puede cambiar. El mandato de la misión limita su actuación a ciertas regiones del territorio y a ciertas actividades. No tiene poderes policiales ni posibilidad de intervenir dentro de los campos de refugiados, donde muchas veces tienen lugar los actos violentos. Además, un mandato de solo

18 ECHO, *idem* nota 3.

19 UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, *Resolution 1778 (2007)* [en línea], 25 de septiembre de 2007, http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/CAR%20SRES1778.pdf

20 OXFAM INTERNATIONAL, «Mission incomplete: why civilians remain at risk in eastern Chad», septiembre de 2008. INTERNATIONAL CRISIS GROUP, «Tchad: un nouveau cadre de résolution du conflit», *Rapport Afrique*, n.º 144, 24 de septiembre de 2008.

12 meses para resolver una crisis tan larga como la del Chad puede parecer insuficiente, sobre todo cuando las causas internas no son tenidas en cuenta y se asiste en cierto modo a una «darfurización» del Chad.[21] La necesidad de encontrar una paz duradera por parte de la actuación internacional parece estar bastante comprometida, a causa de una mala lectura de la situación interna.

Con el protagonismo de Francia en los eventos recientes en el país, como por ejemplo su reconocimiento del tercer mandato de Déby y su amplia representación en el EUFOR, existen riesgos de **distanciamiento de los principios humanitarios** de imparcialidad y de neutralidad de la misión. La relación amistosa del Gobierno francés con Déby no solo pone en peligro los principios humanitarios, sino que también es ilustrativa del **todavía gran poder de toma de decisiones de los Gobiernos en una UE que intenta ser más comunitaria.** La representación de Francia tuvo consecuencias nefastas sobre el terreno. Los rebeldes atacaron a humanitarios porque los identificaron con miembros de una alianza francesa con el Gobierno disfrazada de logo «europeo».

La **confusión** entre civiles y militares es cada vez más problemática. El uso de vehículos blancos por ambas partes ha llevado a los trabajadores humanitarios a ser tomados como objetivos de ataques frecuentemente. Por otra parte, algunos militares están desarrollando actividades civiles (como los BILATS: *Bilateral Civilian Assistance Projects*), lo que está provocando confusión en los mandatos. Estos límites en el mandato, además de la politización de la respuesta humanitaria y la confusión sobre el terreno, son desafíos para la acción humanitaria de la Unión.

21 El hecho de que el conflicto de Darfur se está exportando vía la milicia yanyauid.

9 Conclusión

En definitiva, la Unión Europea, a través de la DG ECHO, sigue siendo el mayor «banco mundial humanitario» y su presencia a través de varias misiones en situaciones de conflicto es algo positivo. Sin embargo, las cifras de 2007 tienen que ser medidas con precaución y no se debe olvidar que la ayuda alimentaria fue involucrada en su presupuesto. Su reto de adaptarse a las necesidades de un entorno mundial cada vez más complejo fue visible.

No obstante, el año 2007 permitió también destacar desafíos significativos para el futuro. Con el fin de evitar una mayor politización de su acción humanitaria y alcanzar más eficacia, la Unión debe intentar aclarar las complejidades dentro de sus instituciones y sus políticas. Para hacer frente a todas estas dificultades, la UE tiene que integrar la acción humanitaria en conflictos en una política comunitaria. Aunque la integración económica y monetaria en el ámbito supranacional se hizo de forma bastante rápida, la puesta en marcha de una política exterior común es mucho más complicada y lenta. Parece que el desarrollo de iniciativas para una integración de lo humanitario en un marco jurídico mayor en gran parte depende también de las coyunturas políticas mundiales y el peso que tiene –o que quiere tener– la UE en este momento, como quedó demostrado en la década de los 90. Los esfuerzos constantes para una toma de decisión sobre asuntos humanitarios en el nivel comunitario son necesarios, tanto como lo es la puesta en práctica de los principios evocados en el *Consenso*. En definitiva, es primordial activar una coordinación entre todos los actores europeos (Gobiernos, ONG, instituciones y políticas de la UE), y entre la UE y la ONU.

.Capítulo 5.

La acción humanitaria española en 2007*

*
Capítulo elaborado por **Francisco Rey Marcos**, codirector del IECAH.

1
Introducción

El año 2007 ha sido para la acción humanitaria española un año de transición en el que no han acabado de consolidarse los cambios que a nivel teórico se han ido produciendo y que tratábamos en anteriores ediciones del informe. Ha pasado un año y la frase con la que iniciábamos el artículo de 2006 sigue vigente:

«En este panorama de transición y de consolidación de la acción humanitaria pública, la debilidad más evidente está siendo la lentitud con la que se están produciendo las reformas institucionales que, previstas ya en el Plan Director 2005-2008, no acaban de concretarse. Lamentablemente, el año 2006 concluyó sin que se aclarara la estructura de la AECI ni el papel que dentro de ella jugaría la anunciada Oficina de Acción Humanitaria. Nos consta que este tipo de reformas orgánicas son complejas en la Administración pública y que la Ley de Agencias ha ralentizado todo el proceso, pero nos preocupa que durante esta legislatura no se consoliden las transformaciones administrativas que permitan llevar adelante las previsiones del Plan Director y del resto de instrumentos programáticos de nuestra cooperación».

Pues bien, a finales de 2007 se publicó el Decreto de modificación de la AECI y su paso a AECID, pero los cambios reales en su estructura y, en concreto, la puesta en marcha de la Oficina Humanitaria no se han iniciado hasta bien entrado el año 2008.

Desde una perspectiva general lo más destacable ha sido la aprobación de muchos de los documentos de Estrategia Sectorial, entre los que se encuentra el de acción humanitaria. Pero tampoco su aplicación se inició en 2007.

Desde una perspectiva presupuestaria se han imputado como acción humanitaria más de 237 millones de euros, lo que supone por vez primera en los últimos años un retroceso –leve, pero retroceso al fin– que resulta preocupante, ya que el conjunto de AOD creció durante el año. Ahora bien, el análisis más detallado de las cifras, como veremos, muestra que el crecimiento se ha producido básicamente en el componente bilateral, produciéndose un enorme desequilibrio entre la ayuda multilateral y la bilateral que no había existido nunca. Esta «bilateralización» en un donante como España, que se estaba caracterizando por lo contrario, muestra poca solidez y estabilidad en los planteamientos y resulta preocupante e incoherente con lo que la Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria proclama. El análisis de los PACI (Planes Anuales de Cooperación Internacional) y del borrador del Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 actualmente en discusión ponen de manifiesto que el conjunto de la cooperación no ha incorporado de modo adecuado el componente humanitario, que sigue siendo visto como algo marginal o, en el mejor de los casos, como un añadido al resto de instrumentos de cooperación. Resultó significativo que en el mayor evento de la cooperación española celebrado en 2007, el Encuentro de Cooperación –que fue un acto masivo y que puede considerarse un éxito en términos de difusión y debate–, los temas humanitarios estuvieron totalmente ausentes. Profundizaremos en esta idea en las siguientes páginas.

Los fondos de las CC. AA. y las entidades locales han crecido mucho y representan en conjunto el 30 % de la ayuda bilateral. Por ello, en otro de los artículos del informe analizamos la cooperación descentralizada y dejaremos la realizada por las organizaciones no gubernamentales para el del año próximo.

Algunas de estas cuestiones se pusieron de manifiesto en el Examen de Pares del CAD publicado en 2007 y al que haremos referencia al final del artículo.

2
Visión general de la acción humanitaria española en 2007

2.1
El proceso de elaboración del *Documento de Estrategia Sectorial (DES) de Acción Humanitaria (AH)*. Un proceso más lento de lo esperado

El Plan Director vigente prevé la elaboración de diversos documentos que concreten los distintos apartados del Plan, tanto en cuestiones sectoriales como geográficas o de otro tipo. Así, durante el año 2006 la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) impulsó este proceso de profundización sectorial poniendo en marcha la elaboración de DES en diversos ámbitos. Dos de ellos han sido el DES de Acción Humanitaria y el DES de Construcción de la Paz, ambos de gran relevancia para el objeto de este informe. Una característica de todo el proceso de planificación emprendido desde DGPOLDE ha

sido el carácter participativo y la voluntad de incorporar al conjunto de actores implicados en cada país o sector. La elaboración y redacción de los borradores y documentos de trabajo han sido encargadas a consultores expertos en cada materia, y estos, en colaboración con los técnicos de la DGPOLDE, han ido organizando diferentes talleres y reuniones con las diversas instituciones y personas implicadas. Así, los documentos de las dos estrategias citadas –acción humanitaria y construcción de la paz– fueron encargados al IECAH, y durante los años 2006 y 2007 se mantuvieron diversas reuniones con organismos de la Administración, ONG y expertos para debatir las ideas y propuestas contenidas en los mismos.

2.1 .1 *Documento de Estrategia Sectorial de AH*

En febrero de 2008, tras un largo proceso de elaboración en el que participaron numerosos actores de la cooperación, se presentaron varias de las Estrategias Sectoriales de la Cooperación Española. Entre ellas, la de **Acción Humanitaria**.

El objetivo fundamental de la Estrategia de AH era situarla en el mismo nivel que le corresponde en relación con las nuevas posiciones y tendencias del conjunto de donantes. El propósito de la Estrategia –que afecta a todos los actores de la cooperación española, a administraciones públicas, ONG, centros e instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil de muy diverso tipo– es orientar la actuación de los diversos actores para mejorar la respuesta humanitaria de nuestro país y su inserción en la respuesta humanitaria global, contribuyendo a la mejora de la situación de las poblaciones vulnerables del planeta.

El DES hace suyos los compromisos asumidos por nuestro país con los Principios de la Buena Donación Humanitaria *(GHD,* en sus siglas en inglés). Asimismo, pretende sumar y hacer más efectivos los esfuerzos humanitarios de toda la sociedad española y sus instituciones, siendo respetuosa con los mandatos y la autonomía de cada actor.

Los objetivos más destacables de la Estrategia son:

- Mejorar la capacidad y la eficacia de la respuesta humanitaria de la cooperación española aumentando la cantidad y calidad de la misma.
- Mejorar los dispositivos de relación y coordinación entre todos los actores involucrados estimulando la participación de la sociedad civil.
- Aumentar el compromiso de la cooperación española con las iniciativas internacionales en la materia.
- Contribuir a la reducción de riesgos y a la lucha contra la vulnerabilidad extrema, articulando las respuestas de corto plazo con las de medio y largo plazo.
- Insertar la acción humanitaria en el conjunto de la cooperación española de un modo adecuado que mantenga su especificidad, pero impulsando las sinergias con el resto de instrumentos.
- Contribuir a la mayor toma de conciencia nacional e internacional sobre la necesidad de prevenir y responder más eficazmente a los desastres de todo tipo.

Las actuaciones prioritarias para cada uno de los objetivos de la Estrategia son:

- **Objetivo 1**
  - Fijación de un monto específico dedicado a acción humanitaria.
  - Asignación de líneas específicas de financiación y de modalidades previsibles y flexibles.
  - Reforma y fortalecimiento de la AECI en estas áreas, unidad responsable de acción humanitaria encargada de todas las fases del ciclo, desde prevención y preparación, hasta rehabilitación inmediata.
  - Elaboración de protocolos de actuación.
  - Incorporación de criterios de calidad: Esfera, COMPAS.
- **Objetivo 2**
  - Puesta en marcha de mecanismos estables de coordinación con todos los actores.
  - Seguimiento de las Directrices de Oslo en la participación de contingentes militares en tareas humanitarias.
- **Objetivo 3**
  - Apoyo al CERF y a iniciativas de la OCHA en materia multilateral, así como al fortalecimiento del sistema.
  - Elaboración del Plan de cumplimiento de la Buena Donación Humanitaria.
- **Objetivo 4**
  - Fomento de acciones de reducción de riesgos.
  - Fortalecimiento de sistemas locales de prevención y respuesta.
- **Objetivo 5**
  - Impulso del trabajo de las OTC en la materia mediante planes de contingencia.
  - Incorporación de acción la humanitaria a los instrumentos de planificación geográfica.
- **Objetivo 6**
  - Promoción y divulgación de la Buena donación humanitaria.

En este sentido, la Estrategia es un documento muy «ortodoxo», en línea con el enfoque de la mayor parte de países donantes, y que aspira a situar la acción humanitaria de modo claro en el conjunto de la cooperación.

Estos objetivos y prioridades se concretan aún más en los apartados de marco instrumental y marco geográfico, de los que simplemente citaremos: «En coherencia con los principios, objetivos y pautas de esta Estrategia, y con la orientación de la ayuda en función de las necesidades y de la gravedad de la crisis, las consideraciones y criterios geográficos no deben ser los prioritarios a la hora de decidir la asignación de los recursos de acción humanitaria. Aun así, deben ser tenidos en cuenta como criterios complementarios que orienten la toma de decisiones». Este criterio es congruente con el respeto a los valores humanitarios antes citados.

Uno de los temas más recurrentes en los debates con los diversos actores ha sido el de la coherencia de políticas y el del respeto a los valores esenciales de la acción humanitaria; coherencia que en esta materia tiene mucho que ver con las diferencias y, en ocasiones, contradicciones entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y el de Defensa. No olvidemos que en el entramado legislativo español, contienen referencias a la ayuda humanitaria tanto la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998 como la Ley Orgánica de Defensa de 2005. Durante el periodo de discusión de la Estrategia de acción humanitaria se mantuvieron varias reuniones con los ministerios implicados y el propio Consejo de Cooperación –órgano consultivo de la cooperación– elaboró un informe sobre coherencia de políticas que precisamente aborda el tema de la coherencia entre la acción humanitaria y el despliegue de fuerzas militares en el exterior, entre otros[1].

En cualquier caso, la cooperación española cuenta ya con el primer documento estratégico sobre acción humanitaria y el reto de futuro es su difusión y, sobre todo, su puesta en marcha en el conjunto de actores.

2.2 El Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2007

El PACI 2007 plantea en su Directriz III «mejorar la eficacia de la acción humanitaria con la consolidación del proceso de reestructuración » como eje central del año. Para ello propone cuatro metas:

- Continuar el proceso de adecuación institucional en la armonización y coordinación de procedimientos de la acción humanitaria a nivel nacional e internacional.
- Incrementar la asignación destinada a acción humanitaria, con el enfoque de incentivar los desembolsos en fondos multilaterales especializados.
- Contribuir a mejorar la calidad de la AH.
- Incorporar el aspecto humanitario en todos los niveles de planificación.

En el Seguimiento del PACI 2007 se da una visión excesivamente optimista, a nuestro juicio, del logro de estas metas, y se plantea lo siguiente:



Cumplimiento de objetivos del PACI 2007.
Fuente: PACI seguimiento 2007. Aparecen en letra negrita nuestros comentarios.

1 Puede consultarse el informe en: http://www.maec.es/NR/rdonlyres/F8D17C6C-A5AF-4332-9326-FAD7EDD7DA9D/0/InformedelConsejosobreCoherenciadePolíticas180706.pdf

f1

	Metas	Actividades/ Indicadores	Progreso en 2007 según DGPOLDE	Observaciones
Meta III.1	Continuar el proceso de adecuación institucional en la armonización y coordinación de procedimientos de la acción humanitaria a nivel nacional e internacional.	Puesta en marcha de la Oficina de AH, dotándola de expertos en género, estadísticas y evaluación. Aumentos de 50 % en partidas y 50 % en recursos humanos.	Iniciado 20 %	El presupuesto gestionado por AECI ha aumentado, pero no así el resto de cuestiones.
		Aumentada la capacidad logística: Bases de Torrejón y Panamá.	Parcialmente completado 85 %	La Base de Panamá no se inauguró hasta 2008.
		Realizada la adaptación y coordinación de grupo de estadísticas del CAD y el sistema de información de la ONU.	Iniciado 25 %	En marcha.
		Nombrados focal point de AH en OTC.	Avanzado 25 %	Apenas se ha comenzado de hecho.
		Iniciado el proceso de catálogo de recursos de AH y de emergencia del Estado y realizado un protocolo de articulación entre AH y ayuda alimentaria de emergencia.	Aplazado 0 %	
Meta III.2	Incrementar la asignación destinada a acción humanitaria, con el enfoque de incentivar los desembolsos en fondos multilaterales especializados.	Aumentar la aportación al CERF y a otros fondos de la ONU (PMA, UNICEF,..).	Completado 100 %	Se ha incrementado en el caso del CERF y de otros, pero en conjunto el componente multilateral se reduce mucho y aumenta el bilateral.
Meta III.3	Contribuir a mejorar la calidad de la AH.	Elaborado un Plan de Buena Donación Humanitaria.	Avanzado 40 %	En realidad el tema no se avanzó hasta 2008.
		Incorporación a ALNAP.	Iniciado 20 %	Tan solo se avanzó en 2008.
		Se inician trabajos de elaboración; metodología específica de evaluación en AH.	Aplazado 0 %	Se perdió la oportunidad de incluir cuestiones humanitarias en el Manual de Gestión de Evaluaciones y no se entiende muy bien el porqué.
Meta III.4	Incorporar el aspecto humanitario en todos los niveles de planificación.	Publicada y difundida la Estrategia de AH. Puesta en marcha.	AVANZADO 50 % APLAZADO	Publicada, pero apenas difundida en 2007. A la espera en 2008 y 2009.

Una mirada a las cifras

Como destacábamos al inicio, es un hecho que el monto de fondos de AOD destinados a acción humanitaria (AOD neta 3.747.106.134 €) ha decrecido en 2007, con lo que se rompe la tendencia iniciada y aparentemente consolidada en años anteriores.



Ayuda humanitaria española. 1998-2007

Elaboración propia. En millones de euros constantes de 2001. Fuente: PACI seguimiento 2002. PACI seguimiento 2003, 2004, 2005, 2006, 2007. Avance seguimiento PACI 2004, 2006. Seguimiento y notificaciones Gabinete AECI. Hasta el año 2003, el cómputo de los gastos era diferente y no tenemos cifras del desembolso humanitario de ciertos organismos en aquellos años.



	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 avance	2004 definitivo	2005	2006	2007
Ayuda humanitaria total	23,86	63,99	41,07	25,54	19,79	64,32	91,89	54,22	108,07	257,2****	237,2
% de AH sobre total de AOD	2,0%	5,0%	3,0%	1,9%	1,09%	3,71%	4,66%	2,73%	4,45%	8,46%	6,32%
Gestión Gabinete Técnico AECI				7,47	4,98	16,3	13,9*	13,9	34,01	68,9	70,3
% AECI				29,2%	25,0%	25,34%	15,1%	25,6%	31,2%	26,7%	38%
MAEC (excluida la AECI)										44,4	27,6
AOD M.º de Defensa (de 1999 a 2003 no se conoce el % de ayuda humanitaria)		70,34	52,16	43,53	58,77	40,97	45,34**	0,93	24,23	4,9	11,03
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales							4,25***	4,25	15,47	0,0	0,0
Comunidades autónomas y entidades locales							18,08	24,46	34,27	37,2	52,1
Otros ministerios										101,7	76,37

* En el Avance seguimiento PACI 2004 se imputan 18.234.292 euros al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Desconocemos cómo se han gestionado los no administrados por la AECI.

** En el sistema de contabilización usado en 2004 se imputaban 44.083.944 euros del Ministerio de Defensa a acción humanitaria, lo que suponía el 97 % de los gastos de AOD de este ministerio. Estos datos fueron luego modificados.

*** Respecto al cómputo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, también hay diferencias en los PACI 2004 y 2005.

**** En esta tabla aparece el dato de 257,4 millones de euros destinados a AH española total en 2006 (dato obtenido del PACI Seguimiento 2007). En otros artículos, ese mismo dato aparecerá como 247,7 ya que se elaboraron antes de la publicación del PACI Seguimiento 2007.



Desembolsos de AOD destinados a acción humanitaria (2007)

Fuente: Seguimiento PACI 2007.

f3

Agentes	Acción Humanitaria bilateral	% de Acción Humanitaria bilateral	Acción Humanitaria multilateral	% de Acción Humanitaria multilateral	Total Acción Humanitaria	% de Total Acción Humanitario
1. Administración General del Estado	**118.664.839**	**69,51%**	**66.463.612**	**100%**	**185.128.451**	**78,1%**
Mº de Administraciones Públicas	0	0,00%	0	0,0%	0	0,0%
Mº de Agricultura, Pesca y Alimentación	0	0,00%	0	0,0%	0	0,0%
Mº de Asuntos Exteriores y de Cooperación	95.801.114	80,73%	1.890.769	2,8%	97.691.883	52,8%
Del cual: AECI	70.301.114	59,24%	0	0,0%	70.301.114	38,0%
Mº de Cultura	0	0,00%	0	0,0%	0	0,0%
Mº de Defensa	11.039.274	9,30%	0	0,0%	11.039.724	6,0%
Mº de Economía y Hacienda	0	0,00%	64.572.843	97,2%	64.572.843	34,9%
Mº de Educación y Ciencia	0	0,00%	0	0,0%	0	0,0%
Mº de Fomento	0	0,00%	0	0,0%	0	0,0%
Mº de Industria, Turismo y Comercio	11.824.451	9,96%	0	0,0%	11.824.451	6,4%
Mº del Interior	0	0,00%	0	0,0%	0	0,0%
Mº de Medio Ambiente	0	0,00%	0	0,0%	0	0,0%
Mº de Sanidad y Consumo	0	0,00%	0	0,0%	0	0,0%
Mº de Trabajo y Asuntos Sociales	0	0,00%	0	0,0%	0	0,0%
Mº de Vivienda	0	0,00%	0	0,0%	0	0,0%
Otros organismos públicos	0	0,00%	0	0,0%	0	0,0%
2. Comunidades Autónomas	**43.532.097**	**25,50%**	**0**	**0,0%**	**43.532.097**	**18,4%**
Andalucía	19.311.381	44,36%	0	0,0%	19.311.381	44,4%
Aragón	692.585	1,59%	0	0,0%	692.585	1,6%
Asturias	2.269.565	5,21%	0	0,0%	2.269.565	5,2%
Baleares	509.524	1,17%	0	0,0%	509.524	1,2%
Canarias	952.678	2,19%	0	0,0%	952.678	2,2%
Cantabria	133.500	0,31%	0	0,0%	133.500	0,3%
Castilla – La Mancha	4.470.487	10,27%	0	0,0%	4.470.487	10,3%
Castilla y León	2.867.029	6,59%	0	0,0%	2.867.029	6,6%
Cataluña	3.106.900	7,14%	0	0,0%	3.106.900	7,1%
Extremadura	584.368	1,34%	0	0,0%	584.368	1,3%
Galicia	623.000	1,43%	0	0,0%	623.000	1,4%
La Rioja	0	0,00%	0	0,0%	0	0,0%
Madrid	750.750	1,72%	0	0,0%	750.750	1,7%
Melilla	80.000	0,18%	0	0,0%	80.000	0,2%
Murcia	627.127	1,44%	0	0,0%	627.127	1,4%
Navarra	1.802.699	4,14%	0	0,0%	1.802.699	4,1%
País Vasco	3.039.679	6,98%	0	0,0%	3.039.679	7,0%
C. Valenciana	1.710.734	3,93%	0	0,0%	1.710.734	3,9%
3. Entidades Locales	**8.455.950**	**4,95%**	**0**	**0,0%**	**8.455.950**	**3,6%**
4. Universidades	**67.579**	**0,04%**	**0**	**0,0%**	**67.579**	**0,0%**
Total Acción Humanitaria (€)	**170.720.465**	**100,00%**	**66.463.612**	**100,00%**	**237.184.078**	**100,00%**

3 Distribución por organismos implicados

Como se observa en el cuadro, la mayor parte de la ayuda humanitaria pública española se ha gestionado en 2007 por el MAEC (52,8 %) y, dentro de este, por la AECI (38 %), lo que supone un fuerte incremento, ya que la AECI gestionó en 2006 tan solo el 21,2 %.

3.1 Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación

La AECI ha sido la responsable de canalizar toda la ayuda bilateral y algunas partidas de la multilateral. En el artículo siguiente desarrollamos con más detalle el trabajo humanitario de la AECI.

3.2 Ministerio de Economía y Hacienda

Debido a las contribuciones multilaterales, se han imputado a este ministerio más de 64 millones de euros, frente a los 66 de 2006. Esta cantidad se basa en estimaciones bastante gruesas sobre el porcentaje que la Comisión Europea y el FED dedican a cuestiones humanitarias.

3.1 Ministerio de Industria, Turismo y Comercio

Del mismo modo que en el informe del año pasado considerábamos como muy relevante y positivo el que se hubiera dejado de utilizar el FAD con fines supuestamente humanitarios, debemos reseñar este año como una mala noticia el que se vuelva a hacer uso de este instrumento de nuestra cooperación para cuestiones que nada tienen que ver con su origen y concepción.

Así, durante el año 2007 se han realizado aportaciones a fondos de las Naciones Unidas y a organismos internacionales no financieros, como el ACNUR, la OMS y otros, utilizando el FAD. Incluso la tradicional aportación bilateral al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) se ha hecho por esta vía. La propia aportación española al Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF) se ha realizado vía FAD.

Pero nos parece mucho más grave el que se hayan contabilizado como de acción humanitaria los desembolsos de cinco créditos reembolsables por valor de 11,4 millones de euros a cuatro países: Sri Lanka, Argentina, Nicaragua y Honduras.

3.4 Ministerio de Defensa

Se han imputado a este ministerio 11 millones de euros, lo que supone el doble del año anterior. Esto se debe a la participación de contingentes españoles en la operación de paz en el Líbano (FINUL), cosa que analizamos en otro artículo.

3.4 Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y otros ministerios

Debido a las nuevas directrices del CAD, según las cuales han de separarse los fondos dedicados a refugiados en el propio país de los computables como ayuda humanitaria, este ministerio no aparece en el listado de ministerios que han contribuido a este componente de la cooperación. Del mismo modo, no se han imputado este año cantidades de otros ministerios como Medio Ambiente (donde se incluyeron algunas acciones de preparación de desastres en otros años), Sanidad y Consumo, o Fomento.

4 El Examen del CAD y la acción humanitaria

En el año 2007 se publicó el Examen de pares del CAD sobre España, que por vez primera vez incluye un anexo dedicado al análisis de la asistencia humanitaria. Es la primera ocasión en la que se recogen en él consideraciones sobre el componente humanitario, valorando los avances, pero señalando los riesgos en materia de coherencia y descoordinación, entre otros.

Asimismo, el examen hace algunas propuestas sobre la necesidad de un apoyo externo para el proceso de reforma de la ayuda, pone énfasis en los mecanismos de aprendizaje (incluyendo la evaluación) y propone reducir la actuación directa (apoyando a los medios locales y multilaterales). También hace hincapié en aumentar el liderazgo del MAEC y establecer fondos comunes con las comunidades autónomas.

5 Algunos retos de futuro

Desde la aprobación del Plan Director 2005-2008 ha habido, sin duda, claros avances en el conjunto de la acción humanitaria española, que se ha situado en línea con el conjunto de donantes más comprometidos con este aspecto de la cooperación. En un mundo que se mueve a velocidades de vértigo, tal vez los cambios hubieran debido consolidarse de un modo más rápido. En cualquier caso, la línea iniciada es positiva, aunque, como dijimos al inicio, el retroceso presupuestario de esta modalidad de ayuda sea preocupante. Por ello, como en años anteriores, parece pertinente afrontar con decisión el fortalecimiento de la acción humanitaria española sobre las bases que se han ido consolidando en los años anteriores, situando la acción humanitaria de un modo más claro dentro del conjunto de la cooperación española. Este fortalecimiento debe prestar atención a:

- Consolidar el compromiso económico. La GHD y otras iniciativas pretenden mejorar la previsibilidad de los fondos humanitarios eliminando las históricas fluctuaciones. Los datos aquí mostrados hacen ver que el descenso de 2007 debe ser abordado fijando compromisos cuantitativos más claros en los instrumentos de planificación.
- Mantener la especificidad de la acción humanitaria como instrumento de cooperación con objetivos y medios de actuación complementarios, pero diferentes a otros ámbitos de la ayuda al desarrollo. La Oficina de Acción Humanitaria de la AECID puesta en marcha en 2008 debería contribuir a este fortalecimiento y mantenimiento de la especificidad.
- Mejorar la vinculación con otros sectores de la cooperación española. Comentábamos en ediciones anteriores que puede parecer una paradoja y no lo es. La acción humanitaria se clarifica si se vincula de modo adecuado con el desarrollo, con la construcción de la paz, con la lucha contra la vulnerabilidad extrema y sus causas, etc., pero –insistimos– mediante una vinculación «adecuada», y no al servicio o como instrumento de otros. En esta línea debería avanzarse en la definición de posiciones VARD (vinculación, ayuda, rehabilitación, desarrollo) y de impulso a la utilización de sistemas de planificación sensibles al conflicto en países o regiones proclives a ellos. Se hace necesaria también una dedicación mayor a programas de reducción de riesgos de desastres, gestión de riesgos, preparación ante desastres y fortalecimiento de capacidades locales.

- Lograr una inserción más adecuada de lo humanitario en el conjunto de la cooperación. Debería avanzarse en desarrollar los vínculos entre la Declaración de París, los acuerdos de Accra y otros de los posicionamientos básicos en las posiciones de ayuda al desarrollo con sus equivalentes en el ámbito humanitario: Buena Donación Humanitaria, reforma del sistema humanitario, etc. El Plan Director 2009-2012 debería avanzar en este aspecto e insertar mejor lo humanitario en el conjunto de la cooperación.
- Insistir en la mejora de la coherencia de políticas en materia humanitaria, especialmente con la política de Defensa, pero también con otras que eventualmente puedan presentar problemas de coherencia. La omnipresencia en la escena internacional de la agenda de seguridad afecta de modo claro al humanitarismo. Y en este tema –valga el símil– no hay que bajar la guardia.
- Profundizar el compromiso internacional de nuestra ayuda: puesta en marcha de todos los principios de la GHD; publicación del documento de compromiso con esta iniciativa (Plan de Acción), y difusión al resto de actores para que la GHD sirva como fuente acuerdo en los donantes públicos; mantenimiento del componente multilateral y del apoyo al CERF; aumento de la contribución al CAP (Proceso de Llamamientos Consolidados de la ONU); aumento de la coordinación con otros donantes; incorporación a iniciativas de calidad y mejora, etc.
- Sumarse más decididamente a otras propuestas internacionales que influyen sobre la protección de civiles, el espacio humanitario y la ayuda, como la «responsabilidad de proteger» avalada por la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2005. Incorporar lo emanado del Consenso europeo de ayuda humanitaria a la cooperación española, pues en él se hacen numerosas referencias a estos temas.
- Acelerar las reformas institucionales y organizativas, no solo de la AECID, que ya están en marcha, sino también del resto de actores públicos y de las ONG.
- Consolidar el incremento cuantitativo mejorando la asignación. En ayuda humanitaria los criterios geográficos son siempre secundarios, pero debe cuidarse, en coordinación con otros donantes, que la asignación de recursos se haga en función de criterios humanitarios. Para ello debe aumentarse la coordinación de los actores públicos nacionales e internacionales.
- Apostar por la calidad apoyando la participación en los foros especializados y promoviendo la cultura de la evaluación y la transparencia, así como la rendición de cuentas del sector. Este es un aspecto esencial, en el que se ha caminado excesivamente despacio.
- Profundizar la educación de la ciudadanía sobre estas materias. Como decíamos en otros informes, los datos muestran un elevado apoyo público a la ayuda humanitaria y a la dedicación de fondos públicos a ella, pero al tiempo muestran un enorme desconocimiento y una banalización, que hace que este apoyo sea muy voluble. Por ello, habría que aumentar las acciones de «algo más que sensibilización» en este tema. El impulso a la investigación y reflexión deben ir de la mano de esto.

Y sigue siendo verdad que muchos de estos retos aparecen en el *Documento de Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria*, por lo que su difusión y rápida puesta en marcha debería ser la principal prioridad para el futuro.

.Capítulo 6.

La acción humanitaria de la AECID en 2007*

*
Capítulo elaborado por **Irene Arcas Mantas**, investigadora del IECAH.

1 Introducción

En el presente artículo se desarrollará un análisis tanto cualitativo como cuantitativo de la política, la estrategia y las tendencias en materia humanitaria que ha desarrollado la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) durante el año 2007, un año de cambios en su estructura y en el que se modificó su estatuto. El objetivo principal es responder a las cuestiones planteadas en investigaciones precedentes, destacar las actuaciones más importantes y hacer algunas recomendaciones con el objetivo de tratar de mejorar la calidad de la acción humanitaria para los próximos años.

Para su elaboración se ha utilizado la información directamente proporcionada por la AECID, la DGPOLDE, publicaciones oficiales del MAEC, CAD-OCDE, etc. Durante la investigación, el IECAH se ha esforzado en asegurar la objetividad y fiabilidad de los datos estadísticos y de la información expuesta en el presente artículo. Sin embargo, se debe mencionar que existen algunas divergencias en los datos ya que, en la fecha de la elaboración del presente documento, algunos organismos no habían cerrado los datos oficiales y había diferencias notables entre los datos proporcionados por la AECID y la DGPOLDE. Estos retrasos que paradójicamente se han producido este año nos han complicado un poco la elaboración.

El año 2007 se ha caracterizado por el gran número de retos a los que se ha enfrentado la Agencia, vinculados tanto a emergencias, crisis y desastres naturales como a los cambios producidos por la reforma de la Agencia, la aprobación de la Estrategia Sectorial de AH, la creación de la nueva base logística en Panamá, el compromiso con la Iniciativa de la Buena Donación Humanitaria o el Examen de Pares (*Peer Review*) realizado por el CAD de la OCDE.

Durante este año, el monto gestionado por la AECID para acción humanitaria se ha duplicado con respecto al año anterior, se ha canalizado en buena medida a través de organismos multilaterales y ha aumentado el compromiso español en el ámbito internacional, con la participación en los llamamientos de Naciones Unidas y la gran aportación al CERF. El vínculo de la cooperación con las ONG españolas se ha visto reforzado ya que la cantidad destinada a la financiación de proyectos humanitarios vía CAP ha crecido desde los cuatro millones de euros en 2006 hasta los más de 15 millones de euros en 2007.

2 La Reforma de la AECID. Un proceso lento y laborioso

Según muchos estudios y la propia constatación de sus técnicos, había dos conjuntos de problemas que hacían necesaria la reforma de la AECI en general y que afectaban también a su trabajo humanitario.

En primer lugar, existían una serie de problemas heredados, a saber:

- Falta de una tradición y cultura consolidadas de cooperación para el desarrollo en las distintas unidades de la Agencia, que mantenían todavía su propia cultura, misión y procedimientos. Y esto era así porque la Agencia se había ido conformando por la agregación, más que por la fusión, de diversos institutos y unidades que tenían objetivos y tradiciones diversas.
- Precariedad laboral, falta de motivación e inexistencia de un equipo de trabajo estable en el exterior y en la sede. Esta situación deriva de un crecimiento desordenado, sin planificación ni rigor, y la coexistencia de estatutos laborales diferentes.
- Falta de movilidad del personal de la sede a la red exterior y viceversa. De esta manera se desaprovecha la experiencia acumulada, pues los profesionales en el exterior no residen nunca en España (con el consiguiente coste personal y profesional) y los trabajadores en la sede desconocen el terreno donde se ejecutan las actuaciones de cooperación.
- Inadecuación del modelo de gestión económica y financiera, pensado para el control de los desembolsos de las subvenciones en España, pero poco funcional para su seguimiento y evaluación en los países en los que trabaja la AECID. Por otro lado, la agencia necesita una flexibilidad y agilidad especiales, ya que la realidad es cambiante.

En segundo lugar, los nuevos retos que se plantearon en el Plan Director 2005-2008:

- Geográficos: inclusión de África subsahariana entre las regiones de mayor prioridad de la cooperación.
- Presupuestarios y de capacidad de gestión: con el compromiso de duplicar la AOD, la Agencia ha pasado de gestionar un presupuesto de apenas 300 millones de euros en 2004, a gestionar 760 millones de euros en 2007.

- Instrumentales: al incorporar nuevos sectores, instrumentos, enfoques, etc.
- Aumentar la calidad y el impacto de la ayuda, retos derivados de la «Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda» asumidos por España, lo que supone realizar una gran labor de coordinación con el conjunto de los actores de la cooperación española e internacional.

Por tanto, podemos decir que los **objetivos centrales** de la reforma eran:

- Contar con una verdadera agencia de desarrollo sin que deje de ser un organismo de cooperación, capaz de gestionar un importante presupuesto propio, en un marco de diálogo sobre las estrategias de desarrollo con las instituciones locales y otros agentes de desarrollo nacionales e internacionales.
- Contar con una estructura idónea para enfrentar los nuevos retos y fortalecer funciones como: el área de cooperación con África subsahariana, la acción humanitaria, el área sectorial o la dirección de la agencia.
- Lograr una estrecha coordinación entre las distintas unidades geográficas y sectoriales de la agencia, y una organización más flexible y funcional.
- Promover y regular una adecuada movilidad entre la sede y la red externa.
- Ampliar la plantilla.
- Reforzar la red exterior de la AECID y descentralizar gradualmente competencias en las OTC.
- Contar con una agencia transparente en la gestión y la rendición de cuentas a los ciudadanos.
- Crear procedimientos que garanticen una buena gestión de los recursos humanos.

Este proceso de reforma se concretó en un nuevo estatuto para la AECI, que pasa a ser AECID (Decreto de 26 de octubre que se publicó en el BOE n.º 283. REAL DECRETO 1403/2007, de 26 de octubre por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo AECID), y culminará con la creación de la Oficina de Acción Humanitaria con dos líneas principales de trabajo: Prevención, Seguimiento y Evaluación, y Emergencias y Operaciones, que no se ha puesto en marcha, o de modo muy parcial, hasta finales de 2008. Por tanto, habrá que esperar a 2008 para valorar lo que da de sí esta reforma.

2.1 Nueva base logística de Panamá

El centro logístico de Panamá se inauguró en febrero de 2008 pero toda su gestación se produjo durante 2007, por lo que lo incluimos en el informe. Se utiliza para emergencias en América Latina y América Central. Tiene una superficie de 800 m² y una capacidad de 200 toneladas de material humanitario.

Está situado a escasos metros del Aeropuerto Internacional de Tocumen, en un lugar céntrico, de fácil acceso, que permite hacer uso de los mercados locales para el abastecimiento. Para su construcción se ha aprovechado la estructura ya existente.

La gestión del centro ha sido externalizada a través de una multinacional de logística que, bajo la dirección y supervisión de la AECID, desarrolla la cadena logística adecuada para dar respuesta a las crisis.

El centro apoya a la Oficina de Acción Humanitaria para lograr una mayor coordinación en materia de ayuda humanitaria, lo que se logra también colaborando con las cerca de 20 OTC (Oficinas Técnicas de Cooperación) de la AECID en la región, instituciones locales, como las Comisiones Nacionales, el Centro de Coordinación para la prevención de los Desastres Naturales en América Latina (CEPREDENAC) y organismos internacionales en la región, entre ellos el *United Nations Humanitarian Response Depot* (UNHRD) del PMA (Programa Mundial de Alimentos) y el *Panamerican Disaster Response Unit* de la Federación Internacional de la Cruz Roja, así como con las ONG humanitarias españolas. El centro debería convertirse en una plataforma de respuesta humanitaria en América, que esté al servicio de las ONG humanitarias y las CC. AA. que quieran depositar material de respuesta.

El centro tiene en cuenta como líneas sectoriales el cobijo, el agua y el saneamiento, la provisión de medicamentos o alimentos, y se ejecuta a través de agencias especializadas del sistema ONU, como la OPS (Organización Panamericana de la Salud) o el PMA (Programa Mundial de Alimentos).

Con la puesta en marcha de este centro se ayudará a:

- Reducir los **tiempos** de emergencia.
- Aumentar la **eficiencia**.
- Aumentar la **rapidez** de respuesta.

3 La AECID en cifras

Para realizar este artículo hemos tomado la cifra oficial proporcionada por la AECID como la real y definitiva. Sin embargo, durante la elaboración del presente informe nos hemos encontrado con la dificultad de obtener una cifra definitiva del gasto total de la AECID destinado a acción humanitaria. Por una parte, la DGPOLDE da como oficial la cifra de 70.301.114 euros, mientras que la cifra proporcionada por la AECID es 81.489.330,94 euros. A diferencia de otras veces, este año estamos ante una disparidad importante, pues se trata de más de 11 millones de euros. Esta diferencia es posible porque en el sistema de los 14 puntos se puede considerar la ayuda realizada tanto en el año 2006 como en 2007 y contabilizarla o no según sean las aportaciones (subvención o CAP). También puede deberse a las aportaciones realizadas, como la Ayuda de Emergencia Directa. Por tanto, creemos fundamental que se establezca un sistema homogéneo a la hora de contabilizar los gastos destinados a acción humanitaria.

3.1 Evolución del presupuesto anual gestionado por la AECID en AH

Como ya indicábamos en informes anteriores, el presupuesto que destina la Agencia a acción humanitaria sigue incrementándose año tras año. Una de las causas indudables es la magnitud y frecuencia de los desastres naturales y de las emergencias. Sin embargo, es necesario destacar el importante papel que está adquiriendo la cooperación española en el escenario internacional, así como resaltar el compromiso adquirido en 2004 al sumarse a la iniciativa de la Buena Donación Humanitaria (GHD, en sus siglas en inglés).

En términos cuantitativos, destaca el compromiso con el creciente esfuerzo presupuestario, al mantener la media de la acción humanitaria en torno al 7 % de la AOD bilateral. Sin embargo, se debe seguir trabajando y no olvidar que el conjunto de los países donantes tienen una media del 14 %.

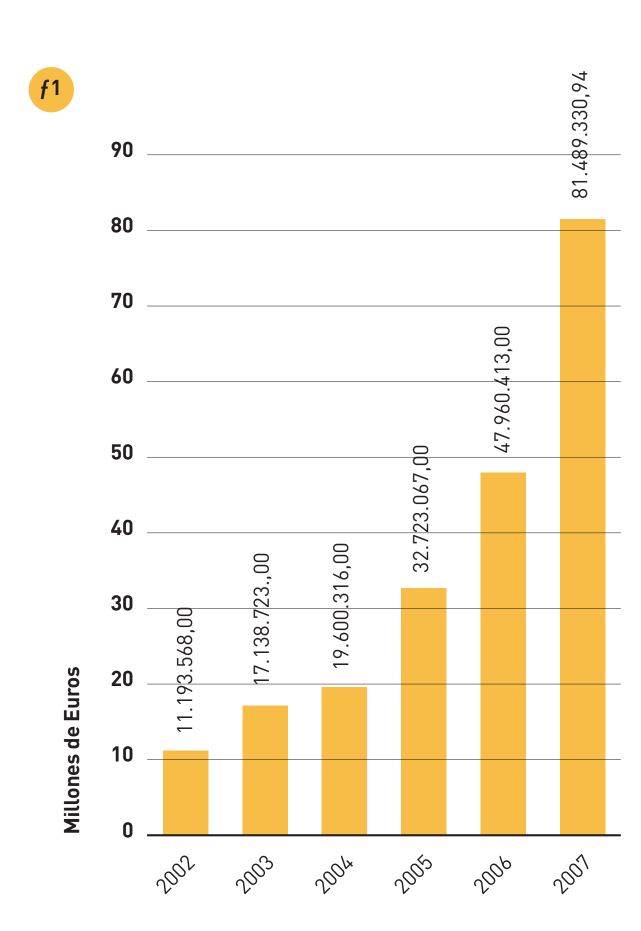
Desde el año 2002 hasta el año 2007 se ve el fuerte crecimiento que ha experimentado el presupuesto que destina la AECID a acción humanitaria, donde especialmente destaca este último año, en el que se ha producido un incremento de casi el doble.

f1

Evolución de los presupuestos AH de la AECID desde 2002 a 2007
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.

f2

Incremento del presupuesto gestionado por la AECID en AH durante 2007
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID y la DGPOLDE.





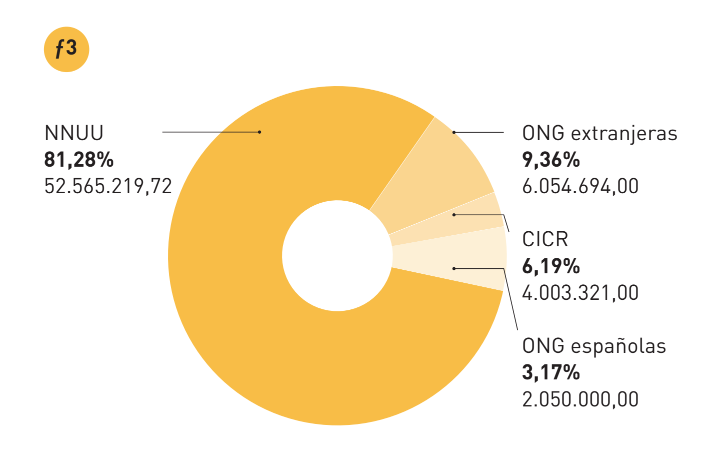
Año	Total Acción Humanitaria Euros	Presupuesto AH gestionado por la AECID Euros	%
2006	247.736.680,00	47.960.413,00	19 %
2007	237.184.078,00	81.489.330,94	34 %

3.2 Distribución de los fondos AECID según el tipo de entidades financiadas

La AECID tiene varios instrumentos de canalización de la ayuda:

- **Instrumentos bilaterales:** actuaciones directas de la AECID; subvenciones a proyectos de ONG españolas; subvenciones a ONG españolas mediante convenios; actuaciones reforzadas con otros ministerios, actores de la cooperación descentralizada u otras instituciones; y subvenciones a instituciones, organismos oficiales y ONG de los países destinatarios de la ayuda.
- **Instrumentos multilaterales:** contribuciones obligatorias a organismos internacionales; y contribuciones voluntarias a organismos internacionales (organismos de la ONU, UNCAP, CERF, CICR, OIM, etc.).
- **Instrumentos multibilaterales:** constituido por fondos asignados por España a organismos multilaterales, canalizándolos a un proyecto o programa específico en el que sea visible la contribución española (contribución finalista o *earmarking*)[1].

*f*3
Distribución del gasto por el tipo de entidad financiada
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.



Como se puede ver en el gráfico, destaca la cuantiosa aportación que ha realizado la AECID a las Naciones Unidas, alcanzando esta vez un 81,28 % del presupuesto total (52.565.219,72 euros). Esta cantidad representa un aumento respecto al año anterior, momento en el que se destinó el 64 % del presupuesto total (33.662.179,14 €).

Asimismo destaca un descenso en las aportaciones realizadas al CICR, ya que el año pasado representó un 12 %, mientras que este solo se ha destinado el 3,17 %. Por otro lado, también hay que destacar el incremento de la cantidad destinada a las ONG españolas. Mientras que el año pasado sólo se destinó el 4 %, este año vemos aumentado ese porcentaje hasta llegar al 9,36 %.

1 Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española para el Desarrollo. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2007. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo.

4 Convocatoria Abierta y Permanente (CAP) de AH

Esta convocatoria sigue siendo cuestionada por los diversos actores humanitarios, pues no es específica para este tema y se trata en realidad de un cajón de sastre de acciones de muy diverso tipo. Muchas crisis suceden de manera imprevista y por tanto este mecanismo impide una actuación rápida, al no canalizar la ayuda humanitaria de forma flexible debido a los periodos y requisitos que se exigen para su solicitud. Sin embargo, existe un lado positivo en la CAP, y es que algunas veces se destina a crisis olvidadas o a crisis crónicas.

Destaca el incremento en los fondos humanitarios aprobados vía CAP. A diferencia de años anteriores (en 2006 se destinaron 4.040.828 euros), este año encontramos la cifra de 15.632.354 euros.



Países/Regiones	Fondos Euros
África del Oeste	1.510.000,00
Argelia	387.410,00
Bangladesh	416.825,00
Bolivia	626.105,00
Colombia	1.222.110,00
Ecuador	246.490,00
España	439.097,00
Etiopía	300.000,00
Guinea-Bissáu	468.886,00
Guinea Conakry	150.905,00
Haití	126.472,00
Indonesia	100.000,00
Líbano	696.916,00
Liberia	1.000.000,00
México	46.062,00
Mozambique	300.000,00
Nicaragua	616.504,00
Níger	500.000,00
Pakistán	224.648,00
Palestina	150.000,00
Perú	2.533.315,00
República DemocRática del Congo	1.595.286,00
República Dominicana	606.998,00
Sudán	404.286,00
Tanzania	349.300,00
Timor Oriental	114.739,00
Zambia	500.000,00
Total	**15.632.354,00**



Distribución geográfica de fondos de la CAP 2007
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.



Organismos financiados con la CAP
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.



Organismo	Importe Euros
Cruz Roja Española	3.530.730
Médicos Sin Fronteras	2.300.000
Ayuda en Acción	1.087.695
Intermón-Oxfam	847.228
Acción Contra el Hambre	744.970
Aida Asociación de Ayuda	681.290
Fundación Intermón-Oxfam	606.998
Danchurchaid	555.000
Médicos del Mundo	495.006
Fundación Save The Children	489.865
Aida Ayuda Intercambio y Desarrollo	468.886
Asociación de Trabajadores y Técnicos Sin Fronteras	387.410
Adra	366.549
Cesal	349.995
Corporación Nuevo Arco Iris	348.840
Farmacéuticos MundI	304.634
Fundación Caritas	275.598
Fundación Amref	264.212
Famme	257.816
Comisión Europea Ayuda al Refugiado	168.380
Educación Sin Fronteras	162.524
Federación Planificación Familiar Estatal	140.074
Médicos del Mundo Argentina	134.242
Asamblea de Cooperación Por la Paz	126.472
Instituto Estudios Conflicto y AH	104.350
Solidaridad Internacional	102.492
Solidaridad Medica Canaria-Bolivia	83.036
Fundación Plan Internacional España	82.825
Fundación Cultura y Paz	81.290
Instituto Estudios Hambre	59.789
Universidad Autónoma de Barcelona	52.077
Fundación Alboan	31.870
Total	**15.692.143**

5
Financiación a organismos internacionales

5.1
Contribuciones a la Organización de las Naciones Unidas

Como hemos visto anteriormente, la aportación más importante realizada ha sido la concedida a los organismos de Naciones Unidas.
La AECID destina más del 60 % de todo su presupuesto anual a las aportaciones, tanto obligatorias como voluntarias, derivadas del estrecho compromiso adquirido por la Agencia con instituciones como el PMA, PNUD, UNICEF, FAO, etc.

f6
Distribución entre organismos de la ONU
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.

f6

	Distribución (euros)	%
PMA	15.000.000,00	29 %
PNUD	11.827.940,91	23 %
UNICEF	8.584.554,81	16 %
FAO	5.604.916,00	11 %
UNRWA	4.300.000,00	8 %
ACNUR	3.981.653,00	8 %
FNUAP	1.000.000,00	2 %
OCHA	991.155,00	2 %
OMS	675.000,00	1 %
OPS	300.000,00	1 %
OIM	300.000,00	1 %
Total ONU	**52.565.219,72**	**100 %**

5.2
Contribuciones al CERF (*Central Emergency Response Fund*)

Transcurridos dos años desde la creación del Fondo Central de Naciones Unidas para Emergencias, sigue quedando patente su rendimiento dispar. Si bien es cierto que existen muchos casos en los que este modo de financiación ha permitido actuar con rapidez, incrementando la ayuda para las emergencias, también hay que decir que siguen existiendo otros casos en los que el desembolso es lento e incluso incompleto. Esto se debe a los trámites administrativos por los que ha de pasar el dinero procedente del CERF, lo que provoca una ralentización de la llegada del dinero al terreno y, por tanto, de la respuesta que dan las ONG. Así, parece necesaria una mejora en este sentido.

Como se observa en los gráficos del capítulo anterior, España ha doblado su aportación al CERF pasando de los casi 10 millones de dólares que aportó en el año 2006 a los más de 20 que ha aportado en 2007. Este incremento es muy positivo y refleja el compromiso público adquirido por España en el ámbito internacional, al mejorar la calidad de su acción humanitaria y continuar con su apoyo a los organismos internacionales. Esperamos que esta contribución siga incrementándose en los próximos años, y todo apunta a que esta tendencia seguirá para el año 2008, ya que el representante permanente de España ante las Naciones Unidas ha anunciado que España contribuirá con 30 millones de dólares.

5.3
Contribuciones al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja

f7
Distribución de fondos en el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja 2007
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.



	Contribución (euros)	%
Cruz Roja Española	3.530.730,00	53 %
CICR	2.050.000,00	31 %
Media Luna Roja Palestina	1.000.000,00	15 %
Cruz Roja Indonesia	100.000,00	1 %
Total	**6.680.730,00**	**100 %**

Si en 2006 la mayor contribución era para el CICR, en 2007 es para la Cruz Roja Española, que ha pasado de 1.962.350 euros recibidos en el año 2006 a 3.530.730 euros en 2007. Estas dos instituciones siguen recibiendo más del 50 % del total de la financiación a ONG. Asimismo, hay que destacar el incremento en la financiación dirigida al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, ya que ha pasado de 5.962.315 euros en el año 2006 a 6.680.730 euros recibidos en 2007. Asimismo, aparecen como nuevas aportaciones, con respecto a 2006, la Media Luna Roja Palestina y la Cruz Roja Indonesia.

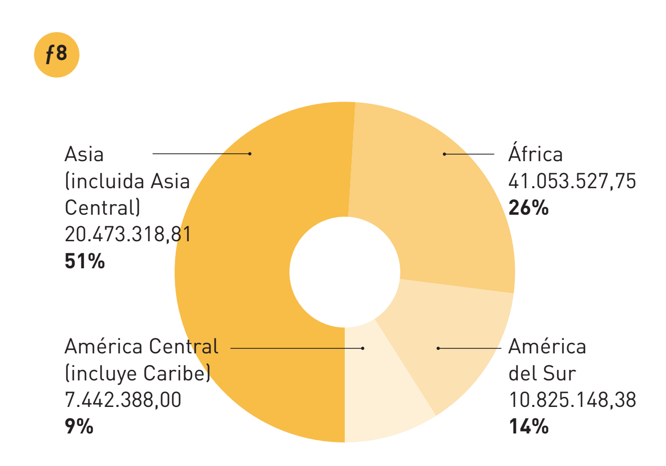


Principales crisis financiadas

Como se puede ver a continuación, se mantiene la tendencia de años anteriores a la concentración de la ayuda en el continente africano. Sigue recibiendo más del 50 % del total de la financiación, mientras que América sólo ha recibido el 23 %. Este hecho llama la atención porque América se considera prioritaria para la cooperación española y se han producido graves desastres y emergencias durante 2007 (Huracán *Félix* en Honduras y Nicaragua, inundaciones en México y Bolivia, etc.).

*f*8

Principales regiones y emergencias financiadas en el año 2007
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.



*f*9

Principales emergencias con actuación directa de la AECID
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.



País / Ciudad	Tipo de desastre	Fondos aproximados (Euros)
Yakarta	Inundaciones	100.000
Mozambique	Inundaciones	450.000
Bolivia	Inundaciones	600.000
Indonesia	Terremoto	100.000
Uruguay	Inundaciones	150.000
Honduras y Nicaragua	Huracán Félix	150.000
México	Inundaciones	1.000.000
Perú	Terremoto	1.500.000

6.1 Distribución de la AH en África

En el caso del continente africano destaca la financiación a tres países principalmente: **Argelia** (ayuda a los refugiados saharauis), **República Democrática del Congo** (agua y saneamiento, protección a la infancia y de las minas y los artefactos explosivos) y **Sudán** (salud reproductiva, derechos sexuales y reducción de la mortalidad materna).

6.2 Distribución de la AH en África

*f*10

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.



Continente: África	Euros
África del Oeste	1.735.000,00
Angola	504.481,00
Argelia	5.287.410,00
Benín	294.250,00
Burkina Faso	250.000,00
Burundi	700.000,00
Cabo Verde	995.420,75
Chad	884.000,00
Costa de Marfil	287.833,00
Eritrea	500.000,00
Etiopía	1.100.000,00
Ghana	153.000,00
Grandes Lagos	250.000,00
Guinea-Bissáu	1.268.886,00
Guinea Conakry	1.050.905,00
Kenia	1.275.386,00
Liberia	1.553.653,00
Madagascar	200.000,00
Malaui	500.000,00
Malí	500.000,00
Mauritania	200.000,00
Mozambique	1.750.000,00
Níger	1.505.040,00
República Centroafricana	250.000,00
República del Congo	144.000,00
República Democrática del Congo	5.175.286,00
Santo Tomé y Príncipe	300.000,00
Senegal	18.700,00
Sierra Leona	400.000,00
Somalia	1.251.689,00
Sudán	6.904.286,00
Tanzania	849.300,00
Uganda	1.500.002,00
Zambia	500.000,00
Zimbabue	1.015.000,00
Total continente: África	**41.053.527,75**

6.3
Distribución de la AH en América

En el continente americano destacan **Perú** (ayuda de emergencia como consecuencia del terremoto, agua y saneamiento, reducción de la morbilidad, rehabilitación...), **Colombia** (fortalecimiento de la población civil, empoderamiento, protección, salud, desplazados internos y educación) y **Guatemala** (desnutrición).

*f*11
Distribución de la AH en América
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.

6.4
Distribución de la AH en Asia

Respecto al continente asiático, se han destinado más de 20 millones de euros. Destaca con diferencia Palestina (con más del 40 % del total del presupuesto destinado a todo el continente), donde se han llevado a cabo proyectos relacionados con salud, seguridad alimentaria, ayuda de emergencia, rehabilitación, educación, creación de empleo para los refugiados, etc.

*f*12
Distribución de la AH en Asia
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.



Continente: América del Norte	Euros
México	1.196.062,00
Total continente: América del Norte	**1.196.062,00**

Continente: América Central	
Belice	36.483,00
Guatemala	2.000.000,00
Nicaragua	1.191.504,00
Total continente: América Central	**3.227.987,00**

Continente: América del Sur	
Bolivia	1.881.614,91
Colombia	3.313.265,00
Ecuador	546.490,00
Paraguay	115.000,00
Perú	4.857.585,00
Uruguay	111.193,47
Total continente: América del Sur	**10.825.148,38**



Continente: Asia	Euros
Afganistán	200.000,00
Bangladesh	1.946.825,00
Camboya	1.000.000,00
Filipinas	1.670.900,00
Indonesia	849.446,00
Islas Salomón	214.000,00
Líbano	1.543.766,00
Nepal	500.000,00
Pakistán	1.299.648,00
Palestina	8.725.211,81
Siria	500.000,00
Sri Lanka	516.500,00
Timor Oriental	1.507.022,00
Total continente: América del Norte	**20.473.318,81**

7 Conclusiones

No hay duda de que el año 2007 ha sido un año de transición, pero con balance positivo en materia humanitaria para la AECID. Ha sabido irse adaptando a distintos retos que le han permitido consolidar su posición tanto nacional como internacionalmente. No obstante, subsisten muchas dudas sobre la capacidad de la Oficina Humanitaria.

De cara a los próximos años, la Agencia debe consolidarse como líder y coordinadora de la acción humanitaria española, y para ello deberían crearse protocolos claros de actuación ante emergencias que clarificaran aspectos como el tipo de acciones, la capacidad de recursos, las estrategias de salida, el enfoque VARD (vinculación-ayuda-rehabilitación-desarrollo), etc.

Con el fin de continuar con la labor realizada para el fortalecimiento del sistema de alerta temprana y prevención de desastres del CEPREDENAC (Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres en América Central), sería conveniente proseguir con el proceso de fortalecimiento de las OTC y de los actores en el terreno.

El año que viene finaliza el vigente Plan Director y es probable que algunas de las prioridades sectoriales puedan verse modificadas. Por tanto, se deberá tener presente que la actuación de la AECID debe guiarse principalmente por las necesidades de la población afectada, tal y como señalan los principios del GHD y las indicaciones que da la Estrategia Sectorial de AH, sin perder de vista las crisis olvidadas que se han estado financiando en 2007.

Este año ha sido considerable la aportación española en el ámbito internacional, tanto por las contribuciones realizadas a los Organismos Internacionales como al CERF. Todo apunta a que esta tendencia seguirá en el año 2008. Sin embargo, se debería incrementar el conocimiento de las iniciativas internacionales sobre calidad que hay en materia humanitaria (Esfera, ALNAP, HAP-I, *Compas,* etc.).

En el año 2004 España se sumó a la iniciativa de la Buena Donación Humanitaria y la correspondiente elaboración del Plan de Acción Nacional se ha retrasado. Su publicación debería hacerse no más tarde de 2008.

Uno de los puntos débiles de la AECID es la escasa realización de evaluaciones. Este es un aspecto que debe mejorar notablemente, tal y como indican los principios del GHD, de la misma manera que tiene que incrementarse la rendición de cuentas con una visión de aprendizaje y lecciones aprendidas.

Como hemos visto, se ha mantenido el uso de la CAP como instrumento de financiación de ONG. Creemos oportuno el incremento de acuerdos y convenios con ONG para mejorar la respuesta ante emergencias.

En conclusión, queda demostrado que la AECID vive uno de sus mejores momentos y esto debe aprovecharlo para consolidarse como un gran actor humanitario tanto en el ámbito nacional como internacional.

.Capítulo 7.

La acción humanitaria en la cooperación descentralizada*

* Capítulo elaborado por **Alicia Pérez Daza**, investigadora del IECAH.

1 Introducción

La importancia alcanzada por la cooperación descentralizada española y el peso que las comunidades autónomas (CC. AA.) tienen en la misma nos anima a analizar en qué momento se encuentra la acción humanitaria por estas realizada, tanto desde el punto de vista legislativo como organizativo y presupuestario.[1] Quedan excluidas del estudio las actividades efectuadas desde la administración local, aunque haya una breve referencia a las mismas. Ello será objeto de posteriores trabajos.

Los datos nos revelan que los desembolsos de ayuda oficial al desarrollo (AOD) de las CC. AA. españolas han presentado una tendencia continuada al alza. Según datos del seguimiento del plan anual de cooperación internacional (PACI) de 2007, los recursos dedicados a este sector aumentaron un 20,29 % respecto al año anterior. Dentro de los fondos dedicados por el total de los agentes de cooperación a acción humanitaria bilateral, las CC. AA. aportaron un 25,49 %. Estos porcentajes muestran la importancia que han ido adquiriendo las CC. AA. tanto en cooperación al desarrollo en general como en acción humanitaria en particular.

La manera mayoritaria en la que se canalizan fundamentalmente los fondos destinados a acción humanitaria por las CC. AA. es la concesión de subvenciones a Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo (ONGD); este hecho pone de relieve la necesidad de que se realice una buena coordinación dentro del sector.

Uno de los mecanismos para fomentar la coordinación que posee la cooperación descentralizada en todos los niveles son los Fondos de Cooperación y Solidaridad. Mediante ellos se unen los esfuerzos de los pequeños agentes de la cooperación autonómica y local, sirviendo como marco de gestión unificador para estos actores –si bien dichos fondos no están presentes en todas las CC. AA.

A pesar de los avances realizados en la recopilación de datos provenientes de la cooperación descentralizada, todavía hoy es bastante difícil realizar un buen análisis debido a las disparidades existentes entre los datos aportados por los distintos actores.

2 Legislación autonómica

Hace ya diez años que las diferentes CC. AA., con la Comunidad de Madrid como pionera en este aspecto, empezaron a dotarse de un marco normativo regulador de su política de cooperación al desarrollo. A día de hoy, todas ellas a excepción de Canarias –donde se encuentra en proceso de borrador– tienen una ley propia de cooperación que estabiliza su política en este ámbito y garantiza que sus actuaciones vayan más allá de unas contingencias específicas. Aunque muchas de esas leyes gocen de elementos comunes, no existe una línea estratégica en la definición de prioridades de actuación, instrumentos, fondos u otros conceptos que las mismas regulan, lo que se traduce en disparidades en sus contenidos.

Así por ejemplo, cuatro de las 17 CC. AA. que conforman el territorio español no dan una definición de lo que entienden por *acción humanitaria* (lo harán en sus planes estratégicos o anuales), mientras que siete de ellas se refieren al concepto de *ayuda humanitaria* y seis al de *acción humanitaria*.

Posterior a la aprobación de estas leyes autonómicas, algunas CC. AA. han decidido conferir a su política de cooperación de planes estratégicos de actuación plurianuales lo que supone un compromiso público para un periodo de cuatro años y de planes anuales, cuyos objetivos son guiar sus actuaciones en el corto plazo. Esta pauta es también la elegida por la cooperación estatal, que a la aprobación de dichos planes ha sumado la elaboración de estrategias específicas, como es por ejemplo la Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria aprobada en 2007.

1 Ver: PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos, «Situación y tendencias de la acción humanitaria en las Comunidades Autónomas», *Informe del Observatorio de la acción humanitaria 2003-2004*, Madrid: IECAH, diciembre 2005.

f1

Marco normativo autonómico básico
Fuente: Elaboración propia.



CC. AA.	Ley de Cooperación al Desarrollo	Plan estratégico de Cooperación al Desarrollo
Andalucía	Ley 14/2003 de Cooperación al Desarrollo	Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo 2008-2011
Aragón	Ley 10/2000 relativa a la Cooperación al Desarrollo	Borrador Plan Director de la Cooperación Aragonesa 2008-2011
Principado de Asturias	Ley 4/2006 de Cooperación al Desarrollo	Plan Cuatrienal de Cooperación Asturiana al Desarrollo 2004-2007 Anteproyecto del Plan de Cooperación al Desarrollo 2008-2011
Islas Baleares	Ley 9/2005 de Cooperación para el Desarrollo	Plan Director de Cooperación de las Islas Baleares 2008-2011
Islas Canarias	Borrador de Ley Canaria de Cooperación al Desarrollo	
Cantabria	Ley 4/2007 de Cooperación al Desarrollo	
Castilla-La Mancha	Ley 3/2003 de Cooperación para el Desarrollo	Borrador del Plan estratégico de Cooperación para el Desarrollo 2007-2010
Castilla y León	Ley 9/2006 de Cooperación al Desarrollo	
Cataluña	Ley 6/2001 de Cooperación al Desarrollo	Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2007-2010.
Extremadura	Ley 1/2003 de Cooperación para el Desarrollo	Plan General de Cooperación extremeña para el Desarrollo 2008-2011
Galicia	Ley de Cooperación Gallega 3/2003.	I Plan de Cooperación gallega para el Desarrollo 2006-2009
La Rioja	Ley 4/2002 de Cooperación para el Desarrollo.	I Plan Director de Cooperación para Desarrollo 2004-2008
Comunidad de Madrid	Ley 13/1999 de Cooperación al Desarrollo	Plan General de Cooperación 2005-2008. Borrador de Plan General de Cooperación 2009-2011
Murcia	Ley de Cooperación de Murcia 12/2007	
Comunidad Foral de Navarra	Ley Foral 5/2001 de Cooperación al Desarrollo	I Plan Director 2007-2010
Comunidad Autónoma Vasca	Ley 1/2007 de Cooperación para el Desarrollo	Plan Estratégico y Director Cooperación para el Desarrollo 2008-2011
Comunidad Valenciana	Ley 6/2007 de Cooperación al Desarrollo	Plan Director 2008-2011

Si bien es cierto que las diferentes CC. AA. no siguen una línea guía en el establecimiento de definiciones, el común denominador de todas ellas es, en rasgos generales, la distinción de las situaciones que pueden provocar la necesidad de acción humanitaria pudiendo ser, bien causas naturales, bien conflictos crónicos o guerras. Afirman unánimemente que el primero de los objetivos de la acción humanitaria debe ser aliviar el sufrimiento humano, para poder pasar después de este primer periodo de ayuda a realizar acciones de rehabilitación o reconstrucción, lo cual, según definen algunos de sus planes, deberá sentar las bases de un futuro desarrollo sostenible; además, en muchas de ellas se dice que ha de incluirse prevención para disminuir las vulnerabilidades de la población.[2]

¡Dos CC. AA., la Generalitat de Cataluña y la Generalitat Valenciana, han decidido utilizar la metodología de marco lógico dentro de sus planes estratégicos, lo que ayuda a la hora de comprender sus objetivos concretos y la manera en que pretenden lograrlos.

*f*2

Cataluña[3]
Fuente: Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2007-2010 de la Generalitat de Cataluña.



Objetivo estratégico	Objetivos específicos	Resultados
Ayudar a prevenir y paliar el sufrimiento de las personas afectadas por catástrofes de origen natural o humano, a restablecer sus derechos fundamentales y su dignidad humana, y a reducir su vulnerabilidad ante las catástrofes.	OE.1. Satisfacer necesidades inmediatas de las poblaciones afectadas por catástrofes de origen natural o humano, restableciendo sus derechos fundamentales y su dignidad humana, con un remarcado acento en los colectivos especialmente vulnerables.	R.1.1. Haber contribuido a la detección de necesidades inmediatas y a la asistencia básica de emergencia tras una crisis. R.1.2. Haber contribuido a la reconstrucción de equipamientos básicos y a la rehabilitación y reactivación socioeconómica en la fase de posemergencia.
	OE.2. Paliar el sufrimiento de las poblaciones afectadas por crisis de larga duración y restablecer sus derechos fundamentales y su dignidad humana, con especial atención al África subsahariana.	R.2.1. Haber contribuido a la detección de necesidades y a la asistencia básica de emergencia en situaciones de crisis estructural. R.2.2. Haber contribuido a la asistencia, repatriación y reintegración de personas refugiadas y desplazadas. R.2.3. Haber promovido acciones de testimonio, denuncia y defensa del Derecho Internacional Humanitario.
	OE.3. Ayudar a reducir la futura vulnerabilidad de las poblaciones quehayan sufrido desastres naturales (preparación, mitigación y prevención).	R.3.1. Haber facilitado la creación y la consolidación de capacidades de las poblaciones que hayan sufrido desastres naturales, con relación a su preparación, mitigación y prevención.

2
Para más información sobre el contenido de las leyes, los planes estratégicos plurianuales y anuales, se puede consultar: http://www.iecah.org/download_recursos.php?id=390

3
Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2007-2010 de la Generalitat de Cataluña.

f3

Valencia[4]
Fuente: Plan Director de la Cooperación Valenciana 2008-2011.



Objetivo específico	Resultados	Actividades	Indicadores
OE4. Impulsar la coordinación y eficacia en la preparación y respuesta ante las situaciones de emergencia derivadas de catástrofes naturales o de conflictos armados.	R.4.1.Aumentar la coordinación, rapidez y eficacia de la acción humanitaria de la Comunidad Valenciana. R.4.2.Establecido un procedimiento común para el impulso de la acción humanitaria coordinada.	A.4.1.Regular y dotar los órganos de la acción humanitaria. A.4.2.Diseñar un plan de acción humanitaria.	I.4.1.Creados y dotados los órganos de acción humanitaria de la Comunidad Valenciana. Acción humanitaria valenciana ejecutada con eficacia e inmediatez. I.4.2.Creado el Plan de Acción Humanitaria y cumplidos sus objetivos.

3 La Buena Donación Humanitaria (GHD)

El simple incremento de los fondos dedicados a acción humanitaria no es condición suficiente para que esta sea eficaz; por ello, una de las iniciativas a las que se sumó en el año 2004 la cooperación estatal ha sido la GHD. A día de hoy dicha iniciativa parece ser una gran desconocida dentro de la cooperación autonómica, ya que no hay referencias a ella ni en las leyes ni en los planes estratégicos o anuales, salvo una excepción.

Cataluña es quien, en su plan Director 2007-2010, hace referencia a los principios de la GHD. Dice que se adhiere a ellos, basando la orientación de sus ayudas en las necesidades de las personas afectadas y en ningún caso en otros criterios o intereses, siendo las actuaciones proporcionadas a las necesidades de acuerdo con un análisis previo, tal y como queda determinado en estos principios.

Intermón Oxfam, en colaboración con el IECAH, ha publicado un informe en el que se recogen recomendaciones específicas para que la iniciativa de la GHD sea incorporada a la cooperación descentralizada española, para cuya difusión se realizará un seminario, y se distribuirá la debida información; está por ver si en la aprobación de los planes sucesivos se incorpora esta iniciativa.

El esfuerzo realizado por las CC. AA. para dotarse de un marco legislativo en materia de cooperación al desarrollo y el incremento de los fondos destinados tanto a la cooperación al desarrollo en general como a la acción humanitaria en particular no pueden desperdiciarse por no hacer un esfuerzo en incrementar la calidad de la misma.

4 Plan Director de la Cooperación Valenciana 2008-2011.

4 Tratando de mejorar la coordinación

La pluralidad de actores y dimensiones de la cooperación descentralizada española dificulta su coordinación. Durante los últimos años, algunos pasos se han ido dando, bien desde las propias CC.AA., bien desde la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), que se revela como el agente idóneo para que esta coordinación se haga efectiva.

Diversas CC. AA. apuestan en sus planes estratégicos por un papel activo de la AECID. Desde la Junta de Andalucía se pretende la coordinación con ella y con las Oficinas Técnicas de Cooperación para la definición de las intervenciones en las fases de emergencia y reconstrucción; el Gobierno de Canarias aboga por un diálogo continuo con la misma y el de Navarra contempla poder destinar fondos no comprometidos a convocatorias para apoyar a Gobiernos en situación de crisis, de manera coordinada con otras CC. AA., AECID u OO. II.

Desde la AECID hay preocupación por mejorar la situación de la cooperación autonómica y local, razón por la que ha incrementado recursos que promuevan la concertación de acciones de actores descentralizados en dispositivos de emergencia; para ello celebran reuniones en su sede, en primer lugar contestando a situaciones de emergencia y en segundo lugar discutiendo sobre los pasos a seguir. Además, están aumentando los recursos disponibles para mejorar los datos aportados desde la cooperación descentralizada, y las CC. AA. están colaborando con las iniciativas por ella impulsada.

Otras reuniones se habían celebrado con anterioridad para dar respuesta a diversas catástrofes ocurridas en 2007, como pueden ser las inundaciones que se produjeron en Bolivia o el terremoto en Perú. El objetivo de estas reuniones no es solamente que la AECID preste sus medios a los diferentes actores de la cooperación descentralizada para realizar una serie de envíos al país en cuestión, sino que además se intercambie información para tener un conocimiento más realista de la situación en la que se encuentra la región, lo que permitirá además mejorar la coordinación entre los diferentes actores.

En agosto de 2007 se realizaron dos reuniones de carácter informativo y de coordinación tras el terremoto ocurrido el día 15 de agosto en Perú. El objeto de la segunda reunión fue hacer un análisis de las actividades realizadas por cada actor, hacer una evaluación de las mismas y, por último, estudiar planes de reconstrucción. Desde la cooperación autonómica y local asistieron miembros del Gobierno de Aragón, la Generalitat de Catalunya, el Gobierno de Cantabria, la Junta de Castilla y León, el Principado de Asturias, la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid.

Respecto al apoyo hacia otros organismos, no todas las CC. AA. tienen la misma visión: Andalucía ha apoyado a los OO. II. y Cataluña establece como una de sus líneas prioritarias mejorar el alcance de su ayuda en las grandes crisis que afectan al continente africano a través de una modalidad de cooperación multilateral –actuación ya puesta en marcha tras su colaboración con el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y con el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)–; Castilla-La Mancha apuesta por la colaboración técnica con las administraciones regionales y locales en los países destinatarios de cooperación directa donde se realice acción humanitaria, y Galicia aboga por una mayor colaboración en el ámbito europeo; en cambio, Extremadura se muestra reacia a dar ayuda a cualquier OO. II., aunque también se está planteando dicha posibilidad debido a las grandes crisis que se sufren en toda África.

5 Mecanismos de gestión

La consolidación de la acción humanitaria en la cooperación descentralizada está llevando a que se creen diferentes estructuras institucionales para garantizar una mayor rapidez, coordinación y flexibilidad en este tipo de actuaciones.[5]

Se han creado, por ejemplo, el Comité Autonómico de Emergencias de la Diputación de Aragón, el Comité Regional de Ayuda Humanitaria y de Emergencia de la Comunidad de La Rioja y el Comité de Emergencia y el de Acción Humanitaria de la Región de Murcia, que se encuentra pendiente de constitución. Otras comunidades, como la andaluza, han optado por la creación de un departamento específico de acción humanitaria dentro del organigrama ya existente, o han tomado la medida de crear una fundación, como es el caso de Galicia o de la

5 PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos, *op. cit. id*.

cooperación castellano-manchega, así como de la Agencia de Cooperación Internacional de las Islas Baleares (ACIB), que tiene forma de empresa pública, lo que agiliza, a su modo de ver, la gestión de las ayudas.

f4

Mecanismo de gestión dentro de las CC. AA. que cuentan con mecanismos de gestión y tipos de mecanismos.
Fuente: Elaboración propia.



CC. AA.	Mecanismos de gestión
Andalucía	Creación de un departamento específico de acción humanitaria dentro del organigrama de la AACID. Creación del Grupo de Trabajo Operativo de Acción Humanitaria dentro del Consejo Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
Aragón	Comité Autonómico de Emergencias
Castilla y León	Comité permanente de Ayuda Humanitaria de Emergencia.
Cataluña	Comité formal de Ayuda Humanitaria de Emergencia (CCAHE), Dirección General de Cooperación y Acción Humanitaria (DGCDAH)
Galicia	Fundación Axencia Humanitaria de Galicia (FAGH)
La Rioja	Comité Regional de Ayuda Humanitaria y de Emergencia
Comunidad de Madrid	Comité de Coordinación de la Ayuda Humanitaria y de Emergencia de la Comunidad de Madrid
Murcia	Comité de Emergencia y de Acción Humanitaria, pendiente de constitución.
Comunidad Valenciana	Comité Permanente de Acción Humanitaria y de Emergencia (CAHE).

Con el objetivo de responder más rápido y de una manera más flexible a las situaciones que requieren una acción humanitaria, además de crear los órganos anteriormente citados, diversas CC.AA. han consolidado una convocatoria específica para la ejecución de este tipo de actuaciones. Así, la Comunidad de La Rioja cuenta con una convocatoria abierta y permanente con unos mecanismos administrativos ágiles; el Gobierno de las Islas Baleares asigna a la Agencia de Cooperación de las Islas Baleares la línea de subvención de dichas acciones, por contar esta última con procedimientos más ágiles; y la cooperación gallega reformulará la convocatoria específica de ayuda humanitaria y de emergencia para apoyar a las ONGD allí donde tienen más dificultades para encontrar fondos, es decir, en crisis estructurales que ya no despiertan el interés de los medios de comunicación.

Algunas CC. AA. han decidido utilizar recursos especializados ante desastres, tales como los bomberos o el SAMUR. Este tipo de actuaciones no es apoyado por todos los actores que conforman el mundo humanitario, ya que existen dudas sobre la eficiencia de los mismos. En Bolivia, el avión que fue enviado con ayuda humanitaria debido a la situación producida por la caída de las lluvias, fue acompañado por 11 técnicos (dos de AECID como coordinadores del dispositivo de emergencia, dos del SUMMA112-Comunidad de Madrid, tres del SAMUR-Ayuntamiento de Madrid, dos de Bomberos en Acción y dos de DYA –Detente y Ayuda–); así mismo, en vuelos regulares viajaron 31 especialistas en tareas de ayuda de emergencia y sanitarias pertenecientes a distintas instituciones y ONG (Médicos del Mundo, SAR España y las ya mencionadas: Bomberos en

Acción, SUMMA112, SAMUR y DYA); en los días siguientes llegaron a la zona de la catástrofe tres especialistas de Bomberos en Acción y un logista, así como cuatro médicos y una psicóloga de SEMECA –Sociedad Española de Medicina de Desastres–. Un equipo de Bomberos Unidos, compuesto por personal médico de Madrid y Zaragoza, sale desde la capital española el 20 de septiembre de 2008 hacia Haití. Allí se encontraban ya cinco miembros de Bomberos Unidos procedentes de Perú, Nicaragua y Guatemala, además de dos mil kilos de medicamentos, un hospital de campaña y una planta de potabilización.

La firma de convenios-marco es otro instrumento que las CC. AA. están utilizando para mejorar e incrementar su calidad y capacidad en acción humanitaria. Gracias a ellos se garantiza una necesitada previsibilidad de fondos a más largo plazo. Estos han de seguir siempre un procedimiento claro en la elección de las ONGD, donde se tenga en cuenta su experiencia sobre el terreno, su capacidad operativa, la pertinencia de las acciones planteadas, así como su eficacia y su eficiencia, tratando además de impulsar la rendición de cuentas en el sentido en que esta debe ser entendida.



Cooperación local. Fondos de Cooperación al Desarrollo

Los municipios, si bien son los entes que se encuentran más cerca de la población y pueden facilitar un mayor movimiento solidario, encuentran una serie de problemas que complican su actuación a la hora de realizar acción humanitaria.

Si bien algunos de estos actores son lo suficientemente grandes y cuentan con un presupuesto tal como para financiar actuaciones de manera autónoma, hay otros que, como consecuencia de su pequeño tamaño, deciden actuar a través de otros medios, como los Fondos de Cooperación y Solidaridad. Utilizando este instrumento se pretende mejorar la coordinación, además de incrementar el impacto positivo mediante la suma de esfuerzos.

Un Fondo de Cooperación es un organismo sin ánimo de lucro, que reúne y coordina a diferentes instituciones, tanto públicas (ayuntamientos, diputaciones, etc.) como privadas, con el objetivo principal de crear un fondo económico para contribuir al desarrollo de los países empobrecidos. Entre sus funciones principales también está la realización de campañas de sensibilización sobre las causas que provocan el desequilibrio existente entre los pueblos del Norte y del Sur.

Sus mayores ventajas son, por una parte, su independencia política, la cual les hace ser bastante autónomos, y por otra, el ser característicos de las sociedades a las que representan, además de mostrarse bastante flexibles. Estas peculiaridades los han convertido en un organismo de gestión propio de las entidades locales. Los Fondos facilitan el trabajo tanto de las administraciones locales como de los organismos que quieren acceder a financiación, gracias a sus mecanismos de funcionamiento y a la unificación de diversos agentes bajo unos métodos de actuación.

*f*5

Fondos de Cooperación y Solidaridad que forman parte de la Confederación de Fondos
Fuente: Elaboración propia a partir de la página web de cada fondo.



Fondo (año de constitución)	Actuación en acción humanitaria
Fons Catalá de Cooperació al Desenvolupament (1986)	Actúa en situaciones de emergencia, pero siempre bajo la premisa emergencia-rehabilitación-desarrollo. Una vez superada la crisis se basa en reconstruir para transformar, es decir, se orienta hacia una cooperación transformadora donde se incluya la búsqueda de soluciones que incidan en la reducción de las vulnerabilidades. En situaciones de emergencia no suele actuar, salvo excepciones, como fueron el huracán Mitch y el terremoto en Marruecos, o las inundaciones del Sáhara, en los primeros casos por la magnitud de la catástrofe, y en el último por tener a diversos agentes trabajando en la zona en ese preciso momento, pudiendo dar por lo tanto una rápida respuesta. La actuación principal del Fondo en acción humanitaria se desarrolla en términos de rehabilitación y desarrollo.
Euskal-Fondoa-Asociación de Entidades Locales Vascas Cooperantes (1988)	Su actuación en el campo de la acción humanitaria se lleva a cabo con la población saharaui desde que esta empezó a necesitarla.
Fons València per la Solidaritat (1992)	Posee una financiación bastante ágil para realizar actuaciones de acción humanitaria (de una a dos semanas aproximadamente desde que se produce la catástrofe). Se hace un llamamiento a los diferentes actores que puedan estar interesados en aportar fondos y la administración central los adelanta para que no haya demoras.
Fons Mallorquí de Solidaritat i Cooperació (1993)	Establece en sus estatutos que un 10 % de sus ingresos está reservado para la ejecución de proyectos de emergencia con el fin de cubrir las necesidades urgentes derivadas de catástrofes naturales y guerras.
Fons Menorquí de Cooperació (1993)	Se reserva el 8 % de los recursos del fondo para proyectos dedicados a satisfacer necesidades básicas derivadas de situaciones imprevistas.
Fondo Galego de Cooperación e Solidariedade, FOGACOSOL (1997)	A partir del año 2000 decidió comprometer su actividad en el ámbito de la ayuda humanitaria, con la intención de poder dar una respuesta ágil a las situaciones de emergencia.
Fons Pitiús de Cooperació (1999)	Establece como una de sus áreas de trabajo consolidar su capacidad de reacción ante situaciones de emergencia.
Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional, FAMSI (2000)	Divide la ayuda humanitaria en ayuda de emergencia y ayuda alimentaria. Busca cómo fortalecer la capacidad de acción humanitaria y emergencia ayudando a la coordinación de esfuerzos entre municipios y diputaciones con ONGD, administración autónoma, entidades financieras y sociedad en general.
Fondo Extremeño Local de Cooperación al Desarrollo, FELCODE (2002)	Ha participado en tareas de reconstrucción y postemergencia en Sri Lanka por iniciativa del PNUD y con otros fondos de cooperación municipal. También ha movilizado recursos de los municipios extremeños para los afectados por las inundaciones en los campos de refugiados saharahuis en 2006, y ha atendido con proyectos específicos de reconstrucción las necesidades de poblaciones salvadoreñas que quedaron seriamente dañadas al paso de la tormenta tropical Stand en 2005. FELCODE mantiene activas tareas de reconstrucción y de ayuda de postemergencia a la población afectada por las inundaciones en el oriente de Bolivia en enero de 2007 y, más recientemente, una campaña de apoyo a la población afectada por el terremoto en Perú, en agosto de 2007.



Fondos de Cooperación y Solidaridad que no forman parte de la Confederación de Fondos
Fuente: Elaboración propia a partir de la página web de cada fondo, y de la página de la Confederación de Fondos.



Fondo Castellano-Manchego de Cooperación	Intervendrá en el ámbito de la acción humanitaria mediante el desarrollo de campañas específicas. Aprobará unas bases permanentes de subvenciones para la financiación de acciones humanitarias y de emergencia, diferenciadas de la convocatoria para proyectos de cooperación. Entre sus actuaciones prioritarias están tanto la provisión de bienes y servicios básicos como la disminución de las vulnerabilidades de las poblaciones, las actividades de reconstrucción a corto plazo y la protección de las víctimas de las guerras y otros desastres. Vincula los objetivos de emergencia con los de desarrollo. El límite presupuestario es el 10 % de los recursos disponibles del Fondo para cada año. En 2006 ejecutó seis proyectos de acción humanitaria, en 2007 ninguno.
Fondo Aragonés	Pendiente de constitución.
Fondo Asturiano	Pendiente de constitución.
Fondo de Cantabria	El Gobierno de Cantabria está desarrollando todos los instrumentos previstos en la ley de cooperación y el Fondo es uno de ellos, pero todavía no está en marcha.
Fondo de Murcia	Pendiente de constitución.

Estos fondos han resultado ser una buena opción para la coordinación de la cooperación descentralizada española y son de gran importancia en lo que a la cooperación al desarrollo se trata; sin embargo, en lo referente a la acción humanitaria, específicamente en ayuda de emergencia, no parece que sean uno de los mejores instrumentos, pues por sus características el tiempo de reacción es demasiado largo para considerarlos eficientes, si bien es cierto que alguno de ellos, como es el Fons Valenciá, ha llegado a reducir su tiempo de actuación en emergencias a entre una y dos semanas.

7 Incremento en los fondos de acción humanitaria descentralizada

Los fondos destinados a AOD bilateral bruta desde las CC. AA. tienen una tendencia al alza que se ha mantenido durante los últimos años. Este incremento puede pasar desapercibido si lo relacionamos con la AOD bilateral bruta total, ya que esta también ha sufrido un gran incremento en los últimos años. Por ello, dicho porcentaje se ha estabilizado en torno al 10 %.

f7

Porcentaje de la AOD bilateral autonómica respecto de la AOD bilateral total (en millones de euros)

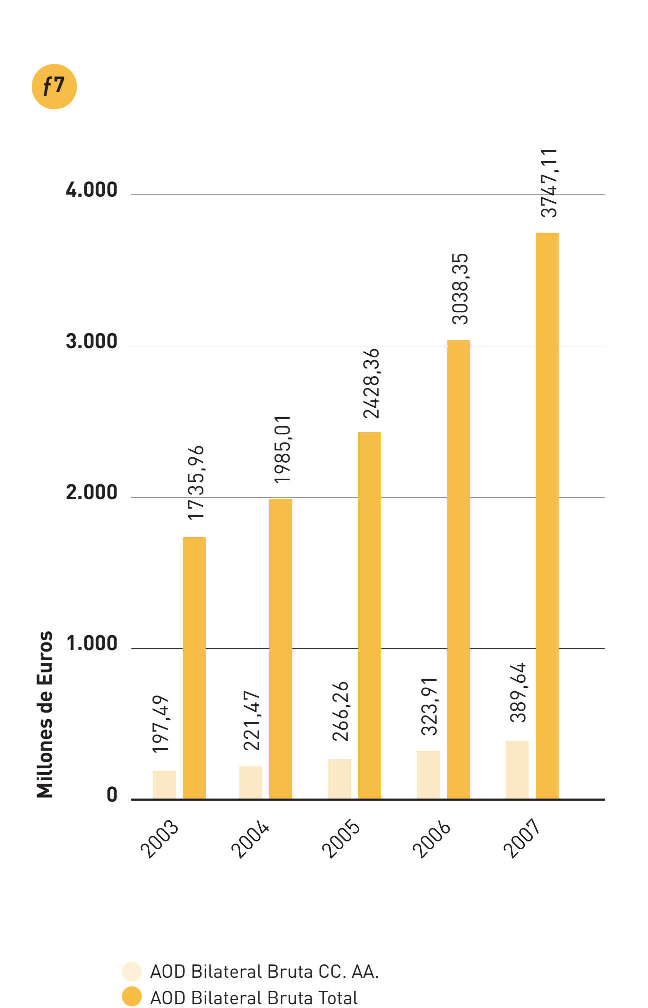
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de seguimiento del PACI 2006 y 2007.

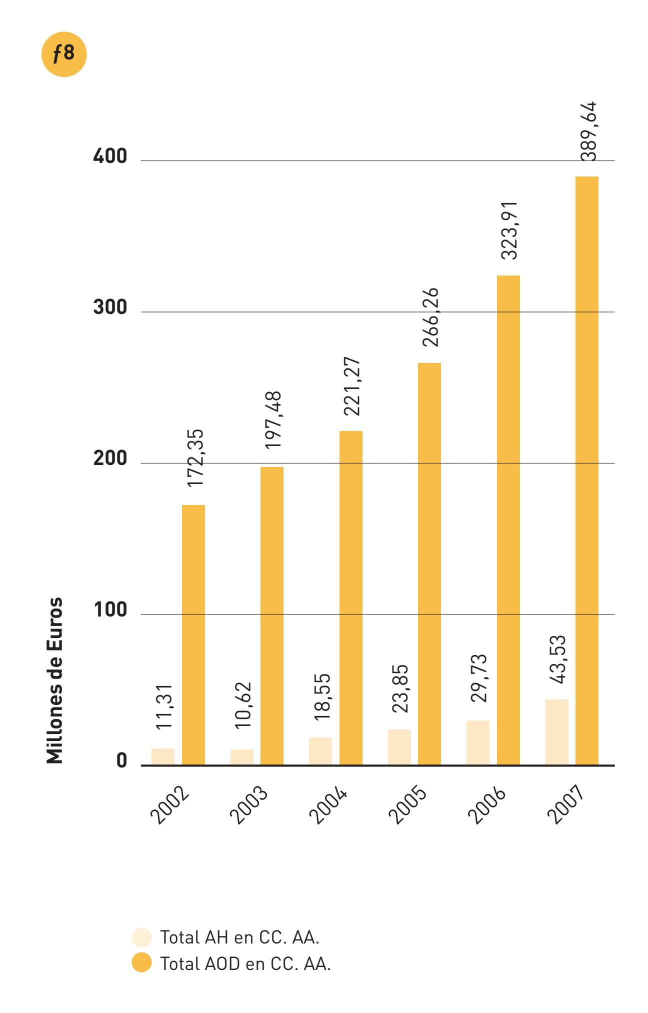
En lo relativo a acción humanitaria, las CC. AA. muestran un salto mucho mayor en términos tanto absolutos como porcentuales: en el año 2003 no llegaban a aportar 11 millones de euros a acción humanitaria; en 2007 ascendieron a más de 43 millones, es decir, los fondos destinados a AH desde las comunidades autónomas se han multiplicado por más de cuatro. Tal incremento sostenido en el tiempo implica que las CC. AA. se han convertido en financiadoras de la cuarta parte de la acción humanitaria bilateral total española.

f8

Evolución de la AOD y la AH en las CC. AA. (en millones de euros)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Seguimiento del PACI 2006 y 2007.







Acción humanitaria española 2003-2007
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Seguimiento del PACI 2006 y 2007.

La explicación de que en el año 2007 el peso representado por las CC. AA. dentro de la acción humanitaria bilateral total no haya subido significativamente es porque en el año anterior este porcentaje había sufrido un gran salto, al haber permanecido los fondos destinados a acción humanitaria bilateral total prácticamente estancados.



	2003	2004	2005	2006	2007
Total AOD neta (en millones de euros)	1.735,96	1.985,01	2.428,36	3.038,35	3.747,11
Total AOD neta CC. AA. (en millones de euros)	197,49	221,27	266,26	323,91	389,64
% AOD CC.AA./AOD Total	11,38 %	11,16 %	10,96 %	10,66 %	10,40 %
Acción humanitaria bilateral total (en millones de euros)	64,32	91,89	108,08	109,52	170,72
Acción humanitaria CC. AA. (en millones de euros)	10,62	18,55	24,06	29,73	43,53
% AH CC.AA./AH bilateral total	16,51 %	20,19 %	22,33 %	27,15 %	25,49 %

ƒ10

Evolución de la AH y la AOD por CC. AA., previsión de AH según su legislación
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Seguimiento PACI 2006 y 2007 y de la legislación autonómica.

ƒ10

	Total AH 2005	Total AH 2006	Total AH 2007	% incremento 2007/2006	Total AOD 2006	Total AOD 2007	% AH / AOD 2007	% AH / AOD previsto en legislación o plan estratégico
Junta de Andalucía	4.555.570	6.991.399	19.311.381	176,22 %	53.034.861	81.798.541	23,61%	10 %
Diputación General de Aragón	447.639	354.799	692.585	95,20 %	6.132.286	8.008.170	8,65 %	Máximo 10 %
Principado de Asturias	1.533.700	1.908.646	2.269.565	18,91 %	11.477.261	12.938.623	17,54%	No establece límite
Gobierno de las Islas Baleares	327.389	480.946	509.524	5,94 %	14.047.932	16.414.377	3,10 %	No establece límite
Gobierno de Canarias	1.048.600	1.323.981	952.678	-28,04 %	7.999.941	17.778.637	5,36 %	No establece límite
Comunidad Autónoma de Cantabria	335.152	596.854	133.500	-77,63 %	5.115.660	5.469.245	2,44 %	No establece límite
Junta de Castilla-La Mancha	3.383.710	4.271.753	4.470.487	4,65 %	34.817.513	36.218.580	12,34%	10 %
Junta de Castilla y León	1.470.017	1.472.109	2.867.029	94,76 %	11.691.192	13.114.683	21,86%	No establece límite
Generalitat de Cataluña	3.445.074	4.520.265	3.106.900	-31,27 %	56.921.600	57.768.931	5,38 %	7 % -10 %
Junta de Extremadura	1.121.995	1.104.152	584.368	-47,08 %	5.868.839	9.897.984	5,90 %	Mínimo 20 %
Xunta de Galicia	886.857	516.995	623.000	20,50 %	5.875.976	10.703.097	5,82 %	8 %
Comunidad Autónoma de La Rioja	48.385	12.000	0	-100,00 %	2.914.337	4.436.818	0,00 %	Mínimo 10 %
Comunidad de Madrid	656.640	954.363	750.750	-21,33 %	33.150.446	30.973.098	2,42 %	7 %
Región de Murcia	318.203	327.200	627.217	91,69 %	4.230.278	5.121.307	12,25%	No establece límite
Comunidad Foral de Navarra	704.317	462.438	1.802.699	289,83 %	16.540.843	19.017.170	9,48 %	Máximo 3%, más aprobaciones extraordinarias en casos especiales
Comunidad Autónoma Vasca	2.853.444	3.105.523	3.039.679	-2,12 %	28.626.952	29.379.900	10,35%	6 % - 8 %
Generalitat de Valencia	926.000	1.323.053	1.710.734	29,30 %	25.462.295	30.629.358	5,59 %	7 %
Total	**24.062.692**	**29.726.476**	**43.532.097**	**46.62 %**	**323.908.212**	**389.753.319**	**11,17%**	

A pesar del incremento en términos generales de los fondos dedicados a acción humanitaria, analizando cada CC. AA. de manera independiente se observa una gran oscilación: desde el incremento de la Junta de Andalucía (176 %) hasta la disminución de la Comunidad Autónoma de Cantabria (-78 %) o La Rioja donde aparece una caída del 100% de recursos.

La tendencia que la mayoría de los agentes autonómicos han desarrollado en sus planes de actuación, basados en establecer un límite de entre el 7 % y el 10 % de dedicación de su presupuesto destinado a AOD, no se termina de respetar. Dicha falta de coherencia entre lo que se dice en los diferentes planes y los fondos realmente destinados a acción humanitaria se hace especialmente plausible en las comunidades de Madrid, La Rioja y Extremadura.

Las comunidades autónomas que en términos relativos de AOD por habitante realizaron un mayor esfuerzo de cooperación al desarrollo, según datos del seguimiento del PACI 2007, son Navarra, Castilla-La Mancha y Baleares, destacando de entre ellas la primera, por ser la que más ha incrementado el porcentaje dedicado a acción humanitaria; bien es cierto que había resaltado el año anterior por ser una de las CC. AA. que menos porcentaje de su AOD dedicaba a AH.

En cuanto a la orientación geográfica de los fondos destinados a acción humanitaria, respecto al año 2004, donde había clara tendencia hacia el Norte de África (28,6 %), ahora hay un giro hacia América Latina (59,26 %), explicable en parte por el terremoto de Perú.

*f*11

Distribución geográfica de la ayuda de las CC. AA.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de seguimiento PACI 2007.

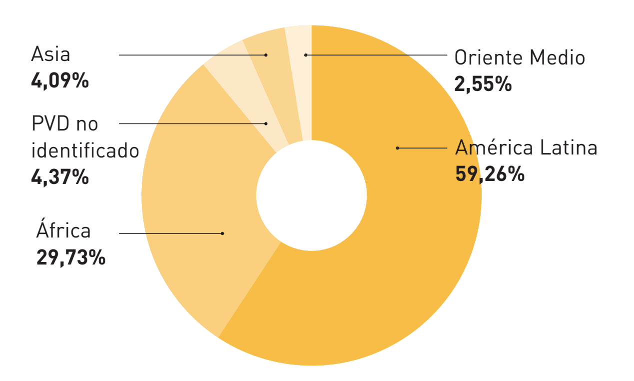


Área Geográfica	Euros	% respecto del total
Norte de África	7.829.414,10	17,99 %
África subsahariana	5.113.183,88	11,75 %
Total África	12.942.597,98	29,73 %
América Central	13.829.112,55	31,77 %
América del Sur	11.969.650,47	27,50 %
Total América Latina	25.798.763,02	59,26 %
Asia del Sur	821.695,19	1,89 %
Asia Oriental	957.167,00	2,20 %
Total Asia	1.778.862,19	4,09 %
Total Oriente Medio	1.107.913,00	2,55 %
Total PVD no identificados	1.903.961,06	4,37 %
Total	**43.532.097,25**	**100,00 %**

*f*12

Distribución geográfica de la AH de las CC. AA.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de seguimiento PACI 2007.





Del total de recursos que destinan las CC. AA. a acción humanitaria bilateral –que, según datos de seguimiento del PACI de 2007, asciende a 43.532.097 euros–, la parte dedicada a asistencia material y de servicios urgentes supone casi la mitad del total de la AH y alrededor de un 40 % es lo que representa la ayuda a la reconstrucción y a la rehabilitación. Este porcentaje supone un gran paso adelante dentro de la cooperación descentralizada, con una visión cada vez menos guiada hacia la simple ayuda alimentaria o asistencial.

La gran diferencia entre las cifras referentes a prevención y preparación ante desastres, y la amplia cantidad dedicada a ayuda a la reconstrucción y a la rehabilitación hace pensar que sería más útil incrementar la primera de ellas, para así no tener que dedicar tal cantidad de fondos a la reconstrucción y rehabilitación; a pesar de todo, este no debe ser el argumento que nos lleve a realizar prevención.

*ƒ*13

Composición de la acción humanitaria de las CC. AA., según criterios CRS

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por DGPOLDE.



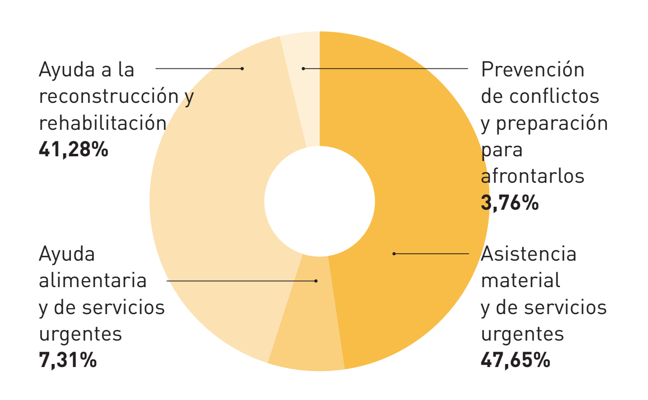
Concepto	Cantidad (en euros)	% respecto del total de AH
(72010) Asistencia material y de servicios urgentes	20.743.894,51	47,65 %
(72040) Ayuda alimentaria urgente	3.181.305,10	7,31 %
(73010) Ayuda a la reconstrucción y rehabilitación	17.971.999,43	41,28 %
(74010) Prevención de conflictos y preparación para afrontarlos	1.634.898,21	3,76 %
Total	**43.532.097,25**	**100,00 %**

*ƒ*14

Composición de la acción humanitaria de las CC. AA.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de seguimiento de PACI 2007.





La cantidad destinada a la prevención de desastres por las CC. AA, asciende a apenas el 4 %, porcentaje bastante inferior al deseable, pero mayor que el del año anterior, el cual superaba por pocas décimas el 1 %. Aun así, este porcentaje está por debajo de lo necesario para cumplir los objetivos que en este sentido se plantean las propias CC. AA. en sus planes de actuación.

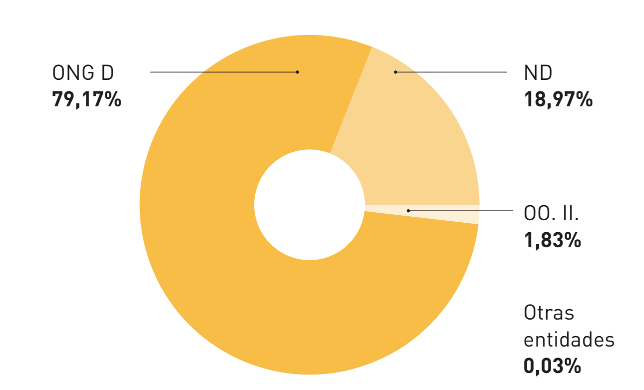
Ante esta situación, el Plan Director 2007-2011 de Cataluña establece que, de los recursos que se dediquen a acción humanitaria, el 35 % de los mismos irá destinado a satisfacer las necesidades inmediatas de las poblaciones afectadas por catástrofes, ya sean de origen natural o humano, y un 65 % a paliar el sufrimiento de las poblaciones afectadas por crisis de larga duración, así como a ayudar a reducir la futura vulnerabilidad de las poblaciones que han sufrido desastres naturales.

Sigue habiendo una clara preferencia por destinar los fondos de la AH descentralizada hacia ONGD, aunque algunas veces se financie a organismos internacionales (ACNUR y PMA).

*ƒ*15

Distribución de la ayuda según tipo de entidad financiada

Fuente: Elaboración propia a partir de legislación, gracias a los datos facilitados por DGPOLDE.





Conclusiones y recomendaciones

Durante los últimos años las diferentes CC. AA. se han dotado de un marco legislativo en el ámbito de la cooperación al desarrollo en general, incluyéndose en él la acción humanitaria. Han establecido las cantidades presupuestarias que deben ser dedicadas a este tipo de actuaciones y han priorizado, en muchos casos, sectores de actuación. Aunque todavía no se dediquen fondos suficientes a sectores tales como la prevención de desastres, se ha producido un notable incremento en los fondos destinados a ayuda a la reconstrucción y a la rehabilitación.

A pesar de los esfuerzos hechos por cada CC. AA., en la aprobación de dichas leyes o planes una de las debilidades que se presentan es que cada una da una definición de lo que entiende por *acción humanitaria*, llegando al punto de que ni siquiera todas le otorgan este nombre (existe así una confusión entre los términos *acción humanitaria* y *ayuda humanitaria*). Esta disparidad de definiciones crea confusión entre el resto de agentes de cooperación; se debería plantear una visión conjunta a partir de lo expuesto por la cooperación española en su Plan Director y seguir, en la medida de lo posible, la Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española para el Desarrollo elaborada por la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE).

La adhesión de España a la iniciativa GHD debe de ser apoyada desde la cooperación descentralizada; el peso que la cooperación autonómica ha tomado en acción humanitaria la ha convertido en un actor de gran importancia que debe seguir las pautas correctas para convertirse en un actor válido que realice una acción de calidad.

A pesar de que cada CC. AA. está implementando mecanismos para dotar de agilidad y coordinación su acción humanitaria, se hace necesario la dirección de los mismos desde un órgano experto en la materia, como la AECID. Es muy difícil la coordinación efectiva de un sector tan amplio y variado como es el de la cooperación descentralizada; por ello, se requiere la definición de un actor con ese papel.

La colaboración de las CC. AA. con la cooperación multilateral tiene muy poca importancia, tendencia contraria a la de la cooperación española; desde las CC. AA. se ha decidido que el principal medio de canalización de sus recursos en acción humanitaria sea la financiación a proyectos de ONG, lo que implica un gran número de pequeñas actuaciones con escasa coordinación entre ellas, cosa que impide su eficiencia.

Se deberían incrementar los recursos adjudicados mediante convenios-marco con el fin de garantizar una continuidad en el tiempo y un mayor impacto.

Se ha de poner énfasis en evaluar las diferentes actuaciones de la acción humanitaria descentralizada, ya que se está tendiendo, por ejemplo, a financiar cuerpos especializados, sin saber realmente si esto mejora la calidad y eficiencia de nuestras acciones o si, por el contrario, lo que tiende es a incrementar los costes sin mejorar las actuaciones.

En el ámbito local, los Fondos de Cooperación y Solidaridad se revelan como elemento idóneo si superan las dificultades a las que se enfrentan, siendo una de ellas la coordinación; de lograrla, seríamos capaces de solucionar uno de los principales problemas de la cooperación realizada desde ayuntamientos, cabildos y diputaciones, como son la multiplicación de pequeños esfuerzos dispersos tanto en el espacio como en el tiempo, la proliferación de pequeños proyectos en áreas geográficas lejanas unas de otras no siempre con continuidad en el tiempo o la asunción de responsabilidades para las que no se tienen la capacitación ni los recursos necesarios.

Se debe producir una redistribución más equitativa de los recursos y hacer hincapié en la prevención de desastres, así como en la vinculación de acción humanitaria y desarrollo, disminuyendo siempre las vulnerabilidades a las que se enfrenta la población.

Todo ello acompañado de unos mecanismos de evaluación que permitan a los actores humanitarios aprender de los errores cometidos y explotar sus potencialidades. Un esfuerzo por lograr la unificación de conceptos; de dotaciones presupuestarias coherentes canalizadas por mecanismos financieros y de gestión apropiados; de la coordinación proporcionada desde la AECID; de la utilización de medios especializados y de la implementación de mecanismos de evaluación.

.Capítulo 8.

Operaciones de paz españolas*

*
Capítulo elaborado por **Rafael Moreno Izquierdo**,
profesor de la Universidad Complutense de Madrid.

1

Introducción: La rápida transformación de las Fuerzas Armadas Españolas

Las Fuerzas Armadas (FAS) son, sin duda, una de las instituciones estatales españolas que más se ha transformado en su concepción y ámbitos de actuación desde la llegada de la democracia. Por necesidades de coherencia interna e inserción social, por un lado, y, por otro, por la vertiginosa modificación del escenario geoestratégico en el que forzosa y rápidamente han sido integradas. De gravitar sobre sí mismas, atrasadas en medios e imbuidas en una doctrina militar ortodoxa de defensa del territorio nacional, se han convertido en un polivalente instrumento político de proyección de poder e imagen a nivel global de una España cada vez más ambiciosa en la esfera internacional y que recurre reiteradamente a «lo militar» para objetivos y misiones tan diversos y a veces contradictorios como recuperar un islote ocupado ilegalmente, sofocar incendios, proteger la distribución de ayuda humanitaria, supervisar una paz consensuada o impuesta, socorrer a víctimas nacionales y extranjeras de terremotos y huracanes, limpiar de explosivos tierras lejanas como las de Oriente Medio o cuidar de la salud de decenas de niños y mujeres afganos.

En ese espíritu de expansión constante y progresiva de sus espacios de actuación, justificada solo en la obsolescencia de su misión tradicional principal, prepararse para evitar la guerra, destaca, sobre todo, la decisión de los sucesivos liderazgos civiles del Ministerio de Defensa –independiente del color del partido en el Gobierno– de intentar convertir las FAS en un actor humanitario a través de la inclusión de esta actuación como una de sus misiones principales dentro y fuera del territorio nacional. Esta tendencia, iniciada en la segunda mitad del siglo XX, quedó recogida explícitamente por primera vez en la Directiva Nacional aprobada en 2004 que fijaba las líneas generales de actuación de la política de defensa. Dentro de las directrices concretas que debían guiar la transformación a medio plazo de los Ejércitos españoles se señalaba, entre otras cosas, la obligación de «conseguir una coordinación eficaz entre los elementos civiles y militares que participen en operaciones de ayuda humanitaria, de gestión de crisis y de apoyo a autoridades civiles».[1] Esta ambición quedó elevada al máximo rango normativo en la Ley Orgánica de Defensa Nacional aprobada por las Cortes en noviembre de 2005, que estipula como una de las misiones principales de las FAS «contribuir militarmente a la seguridad y defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria»[2], cometidos que han ido desempeñado cada vez con más amplitud y ambición con respecto se ha incrementado la participación española en las llamadas *operaciones internacionales de paz*, aunque en la mayoría de los casos no haya en ellas nada especialmente humanitario.

Con este mandato político, instrumentalizado de forma exhaustiva como reclamo publicitario y propagandístico por el Ministerio de Defensa, los sucesivos responsables militares han creado y desarrollado nuevas y específicas estructuras y especializado medios humanos y técnicos con sustantivas inversiones, en contraposición a la opción de haber ampliado capacidades civiles más adecuadas para la acción humanitaria. En este contexto, se entiende, por ejemplo, la creación en el mismo año, 2005, de la Unidad Militar de Emergencias (UME) y del Batallón CIMIC I (Cooperación Cívico-Militar) del Ejército de Tierra, dos unidades militares únicas y específicas cuyo objetivo principal solo es entendible en relación con la acción humanitaria. La UME, especialmente diseñada para actuar con motivo de emergencias extremas como catástrofes y calamidades naturales, estará completamente operativa a finales de este año, con cerca de 4.000 efectivos y después de 1.660,4 millones de euros[3] en el adiestramiento, la infraestructura y la adquisición de helicópteros, de sofisticados sistemas de mando y control, de un centenar de

1 Directiva de Defensa Nacional 1/2004, Directrices para el Desarrollo de la Política de Defensa.

2 Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. Artículo 15. «Misiones», del capítulo I «Misiones de las Fuerzas Armadas», título III.

3 La UME ha recibido autorización de gastos por 147 millones de euros en 2006; 314 millones en 2007; y 275 millones en 2008, más un gasto autorizado de 903 millones de euros para la adquisición de aeronaves y 21,4 millones para la Unidad de Intervención en Emergencias Naturales en Los Rodeos, San Cristóbal de la Laguna (Santa Cruz de Tenerife). Ver: MINISTERIO DE DEFENSA, *Memoria de la VIII Legislatura (2004-2008)*, Madrid: Ministerio de Defensa, 2008.

vehículos especializados, de lanchas rápidas y de material para salvamento en todas las condiciones climatológicas.[4] El Batallón CIMIC I, con sede en Valencia, es la unidad militar especializada en la cooperación cívico-militar y, siguiendo las directrices marcadas por la OTAN, es el órgano de ejecución de estas actividades en zona de operaciones.[5] Entre sus cometidos principales destaca lo que en términos militares se conoce como *Apoyo del Entorno Civil (SCE)*, es decir, actividades para apoyar a las autoridades civiles o colaborar en el apoyo humanitario que necesite la población civil. Miembros de este batallón CIMIC son incorporados de forma rutinaria en todas las agrupaciones españolas destacadas en misiones de paz en el exterior, especialmente las más ambiciosas o de enfoque integral; en la actualidad se encuentran desempeñando estas funciones en Afganistán, el Líbano o Kosovo, por ejemplo.[6]

2

Confusión y desconfianza

Este esfuerzo sostenido y sistemático de las FAS españolas por actuar y aspirar a convertirse en actor humanitario ha provocado confusión y desconfianza fuera y dentro de la propia institución y en relación con todas aquellas organizaciones no gubernamentales (ONG) cuya única naturaleza es exclusivamente humanitaria. Muchas son las voces –militares y civiles– que critican lo que consideran «transformismo» de una institución destinada y preparada para la defensa de España y reivindican la validez de su propio carácter, destinado a alcanzar mayores cotas de seguridad para la población, sin necesidad de buscar protagonismo en otras esferas donde parece poco justificado utilizar capacidades militares, de forma independiente o en el marco de operaciones civiles, para el socorro a víctimas de desastres nacionales o a la población civil sometida a las consecuencias de un conflicto armado. A esta confusión –al menos en el terreno terminológico– se han añadido en algunas ocasiones empleos inapropiados de medios o actuaciones que no se ajustan a los principios de la acción humanitaria.[7] Los expertos aseguran que este problema es particularmente acusado cuando confluyen actores civiles y militares en contextos de crisis de carácter humanitario, a pesar de reconocer que la cooperación es necesaria, en primer lugar, por motivos meramente operativos, ya que con frecuencia agencias civiles y fuerzas militares buscan objetivos, si no comunes, sí coincidentes en muchos casos y, segundo, por simples razones de seguridad, responsabilidad que recae en la fuerza militar.[8]

La propia ministra de Defensa, Carme Chacón, abordó este tema en su primera comparecencia ante la Comisión de Defensa el pasado mes de junio de 2008: «Nuestras Fuerzas Armadas no son una ONG, no son una organización no gubernamental, son una organización militar, armada, pero que interviene precisamente para proteger a la población civil en países asolados por la guerra. Una organización que actúa para que los médicos, los cooperantes, los observadores internacionales y el personal humanitario en general pueda desarrollar su actividad», declaró Chacón.[9] La ministra, que definió a los Ejércitos españoles como «una fuerza de paz que actúa a menudo en escenarios de guerra», ha prometido la aprobación, antes de que termine la presente legislatura, de una nueva Directiva Nacional que actualice las líneas de actuación de las FAS españolas. Es de esperar, por tanto, que desarrolle apropiadamente estos conceptos y clarifique los cometidos que las estructuras militares deben ejercer en este marco, especialmente teniendo en cuenta su creciente participación en misiones de reconstrucción y conflictos con una intensa interacción con agencias humanitarias.

4 Para más información sobre la unidad puede consultarse su página de internet: http://www.mde.es/ume/index.html

5 ROSALES DE SALAMANCA RODRÍGUEZ, Ignacio (Comandante), «CIMIC», *Ejército de Tierra Español,* Marzo 2008, Año LXIX, Número 803. págs. 60-65.

6 Más información sobre la unidad puede consultarse en su página de internet: http://www.ejercito.mde.es/organizacion/bon_cimic/index.htm

7 REY, Francisco, THIEUX Laurence y NÚÑEZ VILLAVERDE, Jesús A., *Fuerzas Armadas y acción humanitaria: Debates y propuestas,* Madrid: Fundación Carolina/IECAH, 2007, Documento de Trabajo n.º 13. pág. 58.

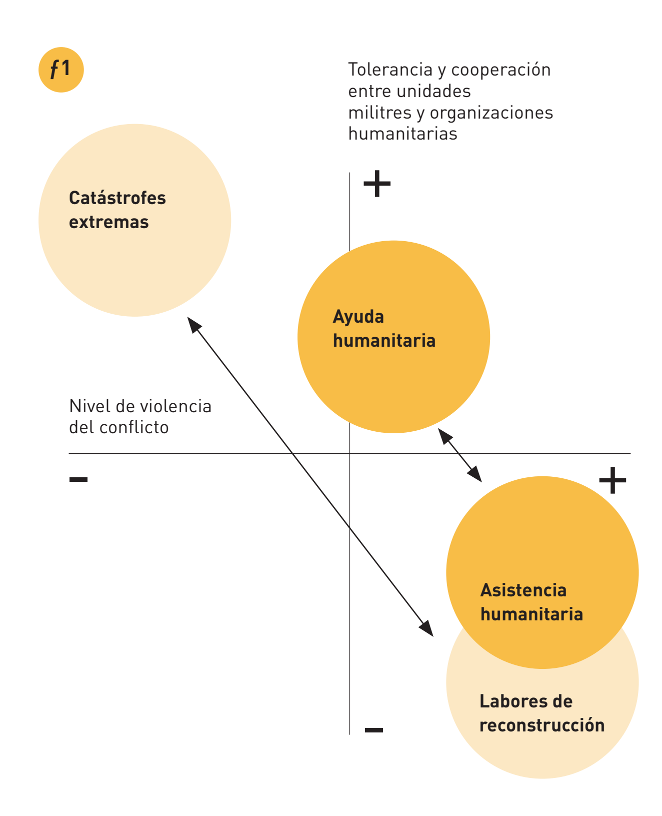
8 CALVO ALBERO, José Luis, *La cooperación entre agencias humanitarias y fuerzas militares en operaciones de estabilización,* ARI N.º 50/2008 - 21/05/2008. En el momento de escribirlo, el teniente coronel Calvo Albero era jefe de oficiales de enlace CIMIC en el Cuartel General de ISAF VII.

9 Discurso de la ministra de Defensa, Carme Chacón, ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados, 30/07/2008 según texto distribuido por el Ministerio de Defensa.

Las FAS españolas deben restringirse en este terreno al papel de colaborar humanitario sin pretender suplantar las tareas de unos por otros, sino respetando sus ámbitos de trabajo y sin enmascarar bajo conceptos como *reconstrucción* o *gobernanza* una instrumentación interesada –político/militar– de la acción humanitaria, cuyo reflejo más claro ha cristalizado en los llamados Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT) implementados por la OTAN en Afganistán.

*f*1

Un posible esquema de debate
Fuente: Elaboración propia.



La clarificación de responsabilidades y actuaciones es imprescindible, entre otras cosas, porque la diferente naturaleza de las misiones entre los militares y las agencias y organizaciones humanitarias ha producido ya una importante quiebra de confianza que se agrava con respecto se acumulan las experiencias negativas. La razón es clara. Las organizaciones humanitarias, desde la Cruz Roja a Médicos Sin Fronteras pasando por todas las agencias especializadas de las Naciones Unidas, fundamentan su intervención en el escrupuloso respeto de los principios humanitarios que, la experiencia demuestra, han sido suficientes en las situaciones más complejas. La neutralidad, la humanidad, la imparcialidad y la completa orientación a las víctimas sin importar su procedencia ni pertenencia a uno u otro bando son la base de su trabajo. Las fuerzas armadas, sin embargo, son siempre instrumentos de sus Gobiernos o de las organizaciones internacionales en las que están encuadradas y todas sus actuaciones están orientadas al cumplimiento de su misión. Bien es cierto que hasta las propias ONG reconocen la dificultad de expresar sobre el terreno una neutralidad absoluta, especialmente cuando la población civil se convierte en la «principal arma» de los grupos insurgentes o un requisito imprescindible para la seguridad de la fuerza desplegada.

Es evidente que no todas las misiones plantean las mismas implicaciones. En operaciones orientadas a emergencia extremas –catástrofes naturales, etc.– o en operaciones de mantenimiento de la paz con baja intensidad de violencia, las implicaciones prácticas de estas diferentes cautelas son mínimas (ver: Cuadro 1). Las dificultades de una verdadera cooperación o tolerancia entre el componente militar y el humanitario se acrecientan cuando la intervención internacional se enfrenta a una resistencia violenta y organizada o cuando la acción humanitaria desempeña un papel relevante dentro de una operación integrada de construcción de la paz y reconstrucción de un estado fallido. La aparición de bandos limita las relaciones entre las agencias civiles con la fuerza militar para preservar su neutralidad y las presiones de estas últimas por ejercer su mandato de proteger a los civiles que operan en su zona de responsabilidad.

Incuestionablemente, la seguridad y el desarrollo son partes de un binomio indisoluble, pues no es menos cierto que la mejora de la seguridad que puedan aportar las fuerzas militares no será sostenible a medio plazo si no va acompañada por progresos en ayuda humanitaria, reconstrucción y desarrollo.[10]

10 CALVO ALBERO, José Luis, *op. cit. id.*

3 Las FAS españolas y la acción humanitaria

En el caso español, la contribución de las Fuerzas Armadas españolas a la asistencia humanitaria viene de lejos y no es algo novedoso. Especialmente si nos referimos a las relacionadas con catástrofes naturales dentro del territorio nacional. Estas actuaciones han estado hasta ahora encuadradas normalmente dentro de esfuerzos solicitados y dirigidos por autoridades civiles y justificadas por las únicas capacidades logísticas y de proyección con que cuentan las unidades militares. Más novedosas son, como hemos explicado, las actuaciones en esta esfera pero en el ámbito internacional, especialmente aquellas encuadradas dentro de operaciones de reconstrucción.

En resumen, podríamos encuadrar estas actuaciones humanitarias desempeñadas en tiempo de paz hasta ahora por las FAS españolas en tres grandes grupos:

f3

Clasificación de actuaciones de las FAS
Fuente: Elaboración propia.

Las actuaciones del primer tipo, en caso de catástrofes extremas, son las que a partir de ahora debe realizar típicamente la UME que, para algunos expertos, representa en cierta manera el reconocimiento del fracaso de un Estado que ya cuenta con capacidades civiles para estos cometidos y se ve obligado a duplicar medios sin una justificación clara ni un beneficio probado. Esta unidad militar está concebida para actuar principalmente en territorio nacional, pero ya hay precedentes de cesión de sus recursos al extranjero, como ha sido el caso del envío de hidroaviones apagafuegos Canadier CL-215 a Grecia, Portugal, Italia y Marruecos en el último año y medio. Hay que tener en cuenta, asimismo, que el Ministerio de Medio Ambiente es propietario de 14 hidroaviones similares que, en este caso, están operados por el 43 Grupo del Ejército del Aire y no están adscritos a la UME. Por otra parte, el Ejército del Aire colabora regularmente en operaciones de ayuda humanitaria en el exterior de diversas maneras. La principal es el traslado vía aérea de ayuda de emergencia a los lugares de la catástrofe o cercanos. Esta actividad está regulada por acuerdos anuales que el Ministerio de Defensa firma con la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID) y la Cruz Roja, y puntuales con otras ONG como, por ejemplo, Rotary Club. Como parte de estos convenios, por ejemplo, la AECID ha aumentado su capacidad logística a través de la gestión de un hangar cedido por Defensa en la base aérea de Torrejón, lo que permite una sustancial mejora en los tiempos de respuesta.[11]

f3

Tipo de actuación de las FAS	Ámbito	Recursos militares	Marco
Asistencia en caso de catástrofes extremas –terremotos, incendios, huracanes, etc. Ej.: Transporte ayuda humanitaria con motivo del tsunami en Indonesia.	Nacional e internacional	• UME • Aviones de transporte • Aviones apagafuegos • Otros	• Apoyo a la autoridad civil (Gob./ Cruz Roja, / AECID)
Asistencia sanitaria en caso de conflicto Ej.: Despliegue de un hospital móvil a Afganistán.	Internacional	• Unidades sanitarias • Hospital (ROLE) • Evacuación aérea	• Integrada en el Mando militar de la OMP
Actividades de reconstrucción Ej: Proyectos de impacto rápido en Afganistán y el Líbano.	Internacional	• Unidades de ingenieros • Aviones de transporte • CIMIC	• Integrada en el Mando militar de la OMP

11
SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, *Seguimiento del PACI 2007*, Madrid: MAEC, 2008, pág. 11.

4

Desembolsos de Defensa destinados a acción humanitaria

La acción humanitaria exterior que el Ministerio de Defensa realiza es difícil de cuantificar en términos globales. Los responsables políticos de este Ministerio no han hecho públicas hasta ahora las cuantías económicas a cargo de su propio presupuesto ni han remitido al Congreso informe alguno al respecto. Se han limitado a aportar información aislada e inconexa a través de los comunicados de prensa sobre actividades de este tipo llevadas a cabo por las distintas agrupaciones destinadas en operaciones en el exterior. Asumiendo estas lagunas, sí conocemos la ayuda humanitaria gestionada por el Ministerio de Defensa y contabilizada anualmente por el Ministerio de Asuntos Exteriores.

Como se ha mencionado en otras partes de este trabajo, la mayor parte de la ayuda humanitaria pública española es gestionada por el MAEC y dentro de este, por la AECID; sin embargo, hay que destacar que el Ministerio de Defensa ha administrado en los últimos cinco años más de 56,2 millones de euros de este tipo de asistencia, con un máximo de 24,2 millones de euros en 2005 –coincidiendo con el despliegue en Indonesia como consecuencia del *tsunami*– y el mínimo el año anterior, 2004, con escasamente 937.741 euros (ver: Cuadro 3). Es complejo sacar conclusiones claras sobre la filosofía o la tendencia de esta política llevada a cabo por Defensa, más allá de comprender que en muchas ocasiones depende de acontecimientos impredecibles. En cualquier caso, en el periodo estudiado, Defensa ha llegado a gestionar hasta el 22 % de la acción humanitaria bilateral pública española. En los últimos tiempos, este porcentaje ha descendido para situarse por debajo del 10 %, aunque esto no quiere decir que hayan sido contabilizados adecuadamente todos los recursos que realmente los militares han destinado a actividades que puedan entenderse como *humanitarias* en el sentido más amplio.



Evolución de la acción humanitaria imputada al Ministerio de Defensa según los datos aportados por el Ministerio de Asuntos Exteriores
Fuente. Elaboración propia con datos del MAEC.

Quizá más importante que los gastos totales, es conocer cómo utiliza Defensa estos recursos, especialmente por la confusión que, como hemos visto, ponen de relieve algunas ONG al sugerir que estos recursos se destinan a proyectos presuntamente humanitarios buscando en realidad ganarse «los corazones y las mentes» de la población para que acepte al contingente militar en su zona. El cuadro 4 muestra la distribución de este gasto siguiendo la tipología de actuaciones que antes hemos mencionado. Los datos señalan que el Ministerio de Defensa utiliza estos fondos principalmente –por encima del 90 %– para

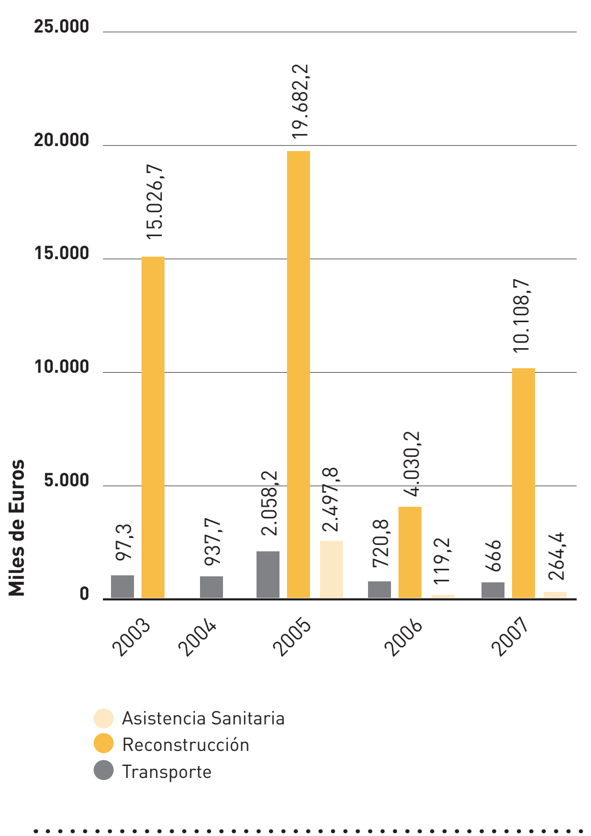


Año	Acción humanitaria computada al Ministerio de Defensa en euros	Número de acciones y países de destino de la acción humanitaria	% Acción humanitaria bilateral pública	% Acción humanitaria total pública
2003	15.126.024	**5** (Argelia, Irán, Afganistán, Kosovo, y Bosnia y Hercegovina)	12,03	¿?
2004	937.741	**6** (Haití, Irán, Granada, República Dominicana, Sri Lanka, Marruecos)	1,37	¿?
2005	24.238.366	**7** (Haití, Kosovo, Indonesia, Pakistán, Afganistán)	22,42	¿?
2006	4.870.383	**9** (Haití, Líbano, Bosnia. Kosovo y Mauritania)	4,45	1,97
2007	11.039.274	**4** (Líbano)	9,3	6,00

programas de reconstrucción a corto plazo o, según la terminología militar, *proyectos de impacto rápido*. Los programas de asistencia sanitaria, aunque presentes, representan un porcentaje mínimo del total –a excepción de 2005 con ocasión del despliegue de un hospital en Indonesia.[12] Por otra parte, el fuerte descenso registrado en 2004 solo parece explicable por un cambio de criterio en la catalogación de las ayudas, en especial porque los años anteriores y posteriores sí se recogen proyectos gestionados por tropas españolas encuadradas en misiones de mantenimiento de la paz en Kosovo o Bosnia y Hercegovina.



Distribución de la acción humanitaria del Ministerio de Defensa por tipología de actuaciones entre 2003 y 2007 (en miles de euros)[13]
Fuente: Elaboración propia.



Respecto al destino geográfico de esta ayuda humanitaria, el Ministerio de Defensa la ha concentrado, como por otra parte parece bastante lógico desde su perspectiva, en las operaciones en el exterior con más efectivos desplegados. Cerca del 50 % del total fue asignado a dos países –Indonesia y el Líbano–, seguidos por Bosnia y Hercegovina (11%), Afganistán (10 %) y Kosovo (9,9 %). En el periodo estudiado (2003-2007), destaca sobre todo el esfuerzo destinado a Indonesia como consecuencia del *tsunami* que sufrió este país asiático a finales de 2004, con un 26,6 % del total –más de 13,4 millones de euros–, explicable por obvias razones: se trataba de una misión exclusivamente de naturaleza humanitaria y representó un gran reto logístico por su lejanía y por la devastación que provocó el terremoto.[14]

12
En 2007, el MAEC no contabiliza como AOD la contribución de un hospital de campaña a Afganistán, aunque sí lo hace en el caso del Líbano.

13
En algunas ocasiones ha sido imposible desglosar los gastos entre reconstrucción y transporte por estar contabilizados de forma conjunta. En esta circunstancia se ha contabilizado todo como reconstrucción, por entender que debe ser la partida más importante de las dos.

14
La operación de ayuda humanitaria denominada *Respuesta Solidaria I* fue una de las más importantes de este tipo en cuanto a medios realizada por las FAS españolas y se articuló en dos fases. La primera, con carácter inmediato, consistió en la participación de dos aviones de transporte C-130 para apoyo al despliegue y transporte de ayuda humanitaria, y tres aviones CASA C-235 para realizar transporte de personal y material intrateatro. La segunda, por medio del buque anfibio *Galicia* y una unidad de ingenieros del Ejército de Tierra, proporcionó capacidades de asistencia hospitalaria, aeroevacuación, restablecimiento de servicios básicos y apoyo al desescombro y la reconstrucción. Participaron más de 600 efectivos, se entregaron más de 100 toneladas de ayuda humanitaria, se potabilizaron cerca de 600.000 litros de agua, se construyó un helipuerto, se acondicionaron dos campamentos de refugiados y se desescombró una superficie de 120.000 m², entre otras cosas.

f6

Evolución de la acción humanitaria imputada al Ministerio de Defensa por países de destino y años (en miles de euros)
Fuente: Elaboración propia.

f7

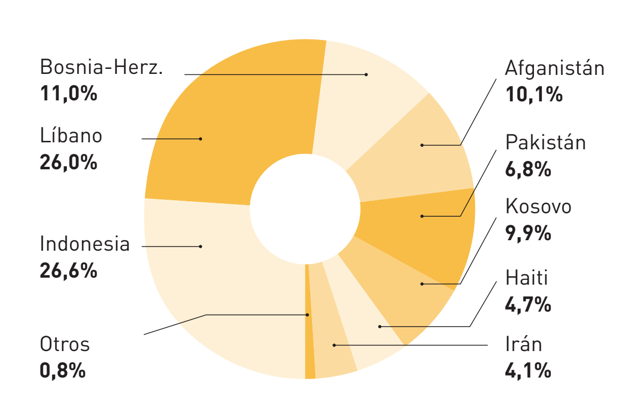
Distribución en porcentajes de la acción humanitaria del Ministerio de Defensa por países de destino entre 2003 y 2007
Fuente: Elaboración propia.

Por último, respecto a 2007, las FAS españolas han computado oficialmente proyectos de carácter humanitario por valor de 11 millones de euros, todos ellos, curiosamente, para la misión que desarrollan en el Líbano en el marco de las Naciones Unidas, sin imputar partidas para otras misiones como la de Kosovo, por ejemplo. Esto representa el 6 % del total de la ayuda humanitaria pública bilateral y un incremento del 226 % respecto a 2006 –y eso que en este caso dejó de contabilizar sus actividades en Afganistán a efecto de ser computables como AOD–. Esta aportación gestionada por Defensa representó el año pasado un 9,3 % del total de la acción humanitaria bilateral pública española.



	2003	2004	2005	2006	2007	Total	% del total
Indonesia			13.487,9			13.487,9	26,6
Líbano				2.130,1	11.039,7	13.169,3	26,0
Bosnia Hc.	8.110,1			184,9		8.295,0	11,0
Afganistán	1.253,5		2.154,2	2.154,2		5.562,1	10,1
Kosovo	5.665,0		526,1	700,9		6.892,0	9,9
Pakistán			1.730,1	1.730,1		3.460,3	6,8
Haití		112,0	494,4	1.826,3		2.432,8	4,7
Irán	63,3	297,1		1.826,3		2.186,9	4,1
Sri Lanka		175,9				175,9	-
Granada		149,7				149,7	-
Marruecos		124,7				124,7	-
Rep. Dominicana		78,1				78,1	-
Argelia	33,9					33,9	-
Mauritania				28,0		28,0	-
Total						**56.211,7**	

f7



5 El Líbano y Afganistán

En la actualidad, las dos misiones en el extranjero más importantes que desempeñan las FAS españolas son, con diferencia, las desplegadas en el Líbano, dentro de la Fuerza Provisional de Naciones Unidas (FINUL, en sus siglas en inglés), y en Afganistán, encuadrada en la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad en Afganistán (ISAF, en sus siglas en inglés) de la OTAN bajo mandato del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Las dos son las más significativas no solo por el tamaño del contingente –1.100 militares, en el primer caso, y 778, en el segundo– y por su elevado coste –275,8 millones y 865,3 millones de euros, respectivamente, para el periodo 2004-2007–, sino también por la complejidad de sus objetivos y el alto riesgo en que se desarrollan, lo que ha causado ya numerosas bajas. Quizá por ello el Ministerio de Defensa también está destinando a ellas el mayor porcentaje de la acción humanitaria pública que gestiona y que, como se ha señalado, tiene como principal propósito lograr una mayor colaboración y aceptación local –tanto de las autoridades civiles como de la población en general– de su presencia y, al mismo tiempo, contribuir al desarrollo de las respectivas comunidades. Los datos oficiales señalan que Defensa ha destinado en el Líbano hasta ahora más de 13,1 millones de euros, aunque la mayor parte de esta asistencia –11 millones– lo fue durante el año pasado. Las cifras para Afganistán son más confusas. Para los años 2005 y 2006, Defensa computó proyectos por valor de 5,5 millones de euros y ninguno para 2007, lo que no quiere decir que no haya hecho nada en este campo. Hay que tener en cuenta que las labores de reconstrucción pura con dinero público español en este país de Asia Central están asignadas en exclusiva a la AECID a través de un mecanismo especial conocido como *Equipo de Reconstrucción Provincial (PRT)*, desarrollado y puesto en práctica bajo los auspicios de la Alianza Atlántica. Los dirigentes de la AECID decidieron, por su parte, subcontratar a expertos e ingenieros de la empresa pública TAGSA para hacer este trabajo, ante la ausencia de recursos locales y de ONG sobre el terreno.[15]

En relación al Líbano, el Consejo de Ministros aprobó el ocho de septiembre de 2006 la participación de unidades militares españolas en la FINUL, con la finalidad de vigilar el cese de hostilidades que tuvieron lugar durante el verano de ese año, controlar la llamada *línea azul* entre Israel y el Líbano, y ayudar a ejercer la autoridad del Gobierno libanés en la zona sur de ese país. Inmediatamente, la cúpula militar organizó el despliegue de los efectivos en una operación bautizada con el nombre de *Libre Hidalgo* y, en este caso, los proyectos de reconstrucción y humanitarios fueron asignados directamente a la célula CIMIC de la agrupación española que, como se ha explicado, es la responsable directa de mantener el contacto con las autoridades civiles, evaluar necesidades de desarrollo, y equilibrar estos requerimientos con aquellos que el mando pueda considerar prioritarios para la obtención de los objetivos de la misión. De acuerdo con un comunicado del Ministerio de Defensa, desde septiembre de 2006 hasta agosto de 2008 los militares españoles han llevado a cabo 150 proyectos de reconstrucción en el sur del Líbano, financiados principalmente por el propio ministerio para «conseguir que las tropas españolas desplegadas al amparo de la resolución 1701 de Naciones Unidas puedan desarrollar su labor en un ambiente de confianza y seguridad», entre otros objetivos.[16] Los datos del MAEC señalan, sin embargo, que los proyectos de impacto rápido representaron solo en 2007 más de 8 millones de euros.
La adjudicación de estos proyectos se hace, según Defensa, «atendiendo a las necesidades de cada una de las comunidades que conviven en la zona, manteniendo un equilibrio entre poblaciones de las distintas confesiones religiosas y teniendo en cuenta las verdaderas prioridades de cada una de ellas» (ver: Cuadro adjunto para años 2006 y 2007). Los proyectos realizados hasta el momento se han centrado en:

15
En la provincia de Badghis, área de responsabilidad del PRT español, solamente actúa regularmente una ONG internacional llamada BRAC, especializada en asistencia médica a niños y mujeres. El Gobierno español recomendó a las ONG españolas que no se desplegaran por estimar que no existen las condiciones de seguridad necesarias para su actuación sin riesgo.

16
MINISTERIO DE DEFENSA, Gabinete de comunicación del, «Militares españoles han desminado 420.000 m² de terreno en el Líbano y han desactivado 2.610 artefactos explosivos» [en línea], 06/08/2008, ←http://www.mde.es/NotasPrensa?id_nodo=4023&accion=1&id_nota=1738&id_vis=1738→. [Consultado el 12/10/2008].

- Compra de material informático, mobiliario, equipamiento deportivo, pequeños arreglos en instalaciones y material escolar en el área de educación.
- En materia sanitaria, se han acondicionado dispensarios de atención primaria, dotándolos de material sanitario y de primeros auxilios que han permitido la realización de asistencia médico-sanitaria a un gran número de pacientes en especialidades como oftalmología, dermatología y salud buco-dental.
- En el ámbito de las infraestructuras, los proyectos se han centrado en la mejora de las canalizaciones de agua, el acondicionamiento de caminos, los asfaltados de tramos de la red viaria y la mejora de la red de distribución de energía eléctrica e iluminación de zonas urbanas con la instalación de farolas de alumbrado.
- En cuanto a las actividades culturales, 35 militares españoles han establecido un programa de enseñanza del idioma español (Programa Cervantes), en estrecha colaboración con el Instituto Cervantes de Beirut, que permitió que en el curso 2007/08 recibieran clase unos 500 alumnos en 12 localidades libanesas.
- Por último, el contingente militar ha limpiado más de 420.000 m² de terreno y desactivado un total de 2.610 artefactos explosivos desde que el primer contingente llegase al Líbano a mediados de septiembre de 2006.

Afganistán es un caso único y especial. El Gobierno español autorizó un primer despliegue en julio de 2004 en los alrededores de la capital, Kabul, y en febrero de 2005 se modificó para trasladarlo hacia el oeste del país, a una extremadamente pobre y aislada provincia llamada Badghis. La modificación del despliegue también representó un cambio y ampliación de mandato con la implantación y dirección de un Equipo de Reconstrucción Provincial (PRT, en sus siglas en inglés), una experiencia propuesta por EE UU y la OTAN para facilitar la transición entre conflictos en fase de combate a reconstrucción. Los objetivos del PRT, en el caso español situado en la pequeña ciudad de Qala-i-Naw (de unos 20.000 habitantes), son extender o mantener la presencia militar, lograr el consentimiento y aceptación de la presencia militar por parte de la población y los líderes locales y, por último, cooperar en la reconstrucción, además de proveer seguridad a todos los actores extranjeros que operen en su área.

España optó por poner en práctica un PRT siguiendo el modelo implantado por Estados Unidos que, basado en una naturaleza básicamente nacional, incluye un componente militar para seguridad y dirección operativa de la misión –en el caso español, cercano a los 225 efectivos– y otro civil destinado a la reconstrucción. En este caso, el Ministerio de Asuntos Exteriores optó por asignar todas las labores de reconstrucción a una empresa pública contratada a través de la AECID, con lo que aseguraba un mayor control de sus movimientos. Los técnicos de la AECID, por otra parte, diseñaron con total libertad la estrategia de reconstrucción de la provincia y fijaron las prioridades principales, mientras que el componente CIMIC del PRT se reservó, como en otras misiones de este tipo, la designación y ejecución de los llamados *proyectos de impacto rápido*. Aunque ha habido algunas fricciones, ambos componentes han trabajado conjuntamente de manera relativamente satisfactoria, a pesar de que es evidente la limitación de movimientos que los expertos civiles han experimentado bajo estrictas regulaciones de los mandos militares –el personal de la AECID no podía salir del PRT sin escolta armada–.

La situación, según informes periodísticos, se agravó a partir de principios de 2008 hasta el extremo de que se abandonaron, como consecuencia del incremento de la actividad de la insurgencia talibán, los trabajos de reconstrucción en casi la mitad del territorio de Badghis, en concreto en toda la zona norte de la región –en los distritos de Ghormach, Bala Murg-hab y parte de Jawand–. Además, los cooperantes y técnicos españoles solo trabajan en la actualidad directamente en uno de los siete distritos –Qala-i-Naw–, y han delegado a pequeñas empresas afganas la ejecución de los proyectos en cuatro distritos –Ab Kamari, Moqur, Qadis y parte de Jawand–, mientras que en dos más –Bala Murghab y Ghormach– no se han programado actividades.[17]
Además de los grandes programas de reconstrucción coordinados por la AECID, la Unidad CIMIC del PRT español ha llevado a cabo hasta ahora proyectos en las siguientes áreas:

- Gobernabilidad: refuerzo de las autoridades locales civiles y religiosas a través de la reparación de edificios públicos y mezquitas, y atendiendo sus requerimientos de asistencia en diversos campos

17 BERNABÉ, Mónica, «La inseguridad obliga a España a parar los trabajos de reconstrucción en la mitad de "su" provincia afgana» [en línea], *El Mundo*, 19/11/2007, página 1, ←http://www.elmundo.es/diario/espana/2264220.html→. [Consultada el 13/10/2008].

- Sector de seguridad: reparación de vehículos de la policial local, reconstrucción de la prisión local y construcción de puestos de control.
- Infraestructura: instalación de alumbrado de calles y edificios públicos de Qala-i-Naw (se han beneficiado cerca de 15.000 personas), reparación de carreteras, instalación de un puente para conectar ciudades principales de la provincia, construcción de pozos de agua y depuradoras (75 pozos que suministran agua a 25.000 personas) y canalizaciones de agua potable.
- Educación: reparación de escuelas, mobiliario y distribución de material educativo –libros, cuadernos, etc.
- Acción social: reparación del orfanato de Qala-i-Naw y de instalaciones deportivas y jardines públicos, además de la organización de eventos para reforzar la interacción entre la población local.
- Ayuda humanitaria: distribución de alimentos de primera necesidad y rescate y evacuación de poblaciones en peligro durante el invierno.
- Asistencia sanitaria: campañas de vacunación e información sanitaria, inauguración de una clínica de atención primaria en Quipack y formación de personal sanitario (20 médicos y 60 matronas).[18]

18 Ministerio de Defensa, *Memoria de la VIII Legislatura (2004-2008),* Ministerio de Defensa, 2008, Madrid. Pág 107-112. *Militares españoles en Afganistán reparten 40 toneladas de alimentos en la provincia de Badghis,* Comunicado de Prensa del Ministerio de Defensa, 23/06/2008, Consultado el 09/09/2008, http://www.mde.es/NotasPrensa?id_nodo=4072&accion=1&id_nota=1684&id_vis=1684 y *Los militares españoles hacen entrega en Afganistán del material deportivo aportado por el Consejo Superior de Deportes,* Comunicado de Prensa del Ministerio de Defensa, 28/12/2007, Consultado el 09/09/2008, http://www.mde.es/NotasPrensa?id_nodo=4072&accion=1&id_nota=1584&id_vis=1584

.Capítulo 9.

En el punto de mira.

Una reflexión sobre la seguridad de los trabajadores humanitarios*

*
Capítulo elaborado por **Aitor Zabalgogeazkoa**,
director general de Médicos Sin Fronteras-España.

1

Introducción

En los últimos años, los conflictos violentos en el planeta han evolucionado de guerras transfronterizas entre Estados a algo más difuso, difícil de definir, conflictos híbridos que ocurren dentro de los límites estatales. Esta violencia es perpetrada por grupos cuya naturaleza no es siempre política. Algunos se limitan a buscar ganancias económicas y son de tipo criminal, otros son una mezcla de ambos objetivos. Estos conflictos no están necesariamente restringidos por los límites clásicos territoriales o llevados a cabo por actores claramente definidos e identificados.

Los límites legales de la guerra, el Derecho Internacional Humanitario, son violados sistemáticamente: entre ellos, el respeto a la población civil, el respeto a la misión médica y a la ayuda humanitaria en tiempos de conflicto. Todo esto está ocurriendo en un contexto geopolítico mundial cada vez más polarizado y con un aumento de intervenciones militares occidentales en sociedades musulmanas. Y a su vez muchas sociedades se ven envueltas en la dinámica del «terrorismo» de inspiración islamista radical.

Por la experiencia de Médicos Sin Fronteras (MSF), y aunque no somos especialistas en analizarlos, los conflictos parecen estar transformándose, sobre todo los que duran más de una década. El caso es que los actores se multiplican, las líneas de separación quedan borradas y la dinámica es la de «todos contra todos». En estos escenarios, las organizaciones humanitarias tenemos serias dificultades para intervenir de una manera eficaz, mantenernos alejadas de las agendas político-militares y evitar una percepción ambigua de la ayuda en zonas de conflicto. Esto se traduce en una escalada incontrolable de amenazas y riesgos para nuestros equipos y para los propios afectados por las crisis.

Por otro lado, las organizaciones no somos ajenas al aumento de nuestra vulnerabilidad. La erosión de la imagen, la percepción de ser emisarios de uno u otro bando o la polarización cultural, entre otros factores, no han sido bien expuestos por parte de las organizaciones de ayuda ante los actores y las poblaciones en contextos de conflicto. Los principios de la acción humanitaria (independencia, imparcialidad, neutralidad...) han sido maltratados y puestos en cuestión en demasiadas ocasiones. Las posiciones de neutralidad han sido sistemáticamente debilitadas por muchas organizaciones, asociando las intervenciones con otros conceptos como la seguridad humana, el buen gobierno, la imposición de la democracia o la dependencia excesiva de fondos institucionales con gran significado y objetivos políticos o estratégicos.

Quizá otra de las posiciones más significativas y conflictivas venga de los llamamientos públicos de las organizaciones humanitarias para detener los abusos sistemáticos y a gran escala de los derechos humanos, puesto que normalmente estas han acusado a los Gobiernos y a los militares de hacerlo. Los mismos que luego ejercen esa violencia en los lugares y con las poblaciones a las que asistimos. Y los mismos que están a cargo de garantizar la seguridad de los trabajadores humanitarios. El rol humanitario de los Ejércitos y la confusión interesada de ciertas intervenciones gubernamentales tampoco es algo que facilite las cosas.

2

Los riesgos del trabajo humanitario

El campo natural de intervención de la acción humanitaria coincide con el mapa del sufrimiento humano, y este a su vez suele estar superpuesto al mapa de los conflictos. En el caso de MSF, significa trabajar con poblaciones afectadas por violencia masiva en al menos una veintena de lugares del mundo: Ogadén, Darfur, República Centroafricana, sur de Sudán, norte de Uganda, este de la República Democrática del Congo, Colombia, Territorios Palestinos,... A estos hay que sumarles los países donde nuestra presencia es muy limitada o nula porque no podemos prestar asistencia: Iraq, Afganistán, Somalia, Yemen, las regiones tribales en Pakistán, Sri Lanka, Chechenia...

Los riesgos para los actores humanitarios en todos estos contextos implican desde amenazas, asaltos, detenciones y robos, hasta actos de guerra como emboscadas, bombardeos, minas o ametrallamientos. Estos últimos se pueden considerar propios de los escenarios de guerra, pero nos encontramos con una vuelta de tuerca más, si cabe, en las acciones expresamente dirigidas contra actores humanitarios: bombas, secuestros y asesinatos selectivos.

El asesinato de seis delegados del Comité Internacional de Cruz Roja (CICR) en la localidad chechena de Novi Atagui en diciembre de 1996

fue una terrible llamada de atención para las organizaciones humanitarias, que ya habían pasado por la dura experiencia de perder centenares de trabajadores en las brutales masacres de Ruanda y Bosnia. Desde entonces, han sido demasiadas las veces que diferentes organizaciones han sufrido ataques (tres asesinados de Médicos del Mundo en Ruanda en 1997, otros tres del CICR en Burundi en 2003, cinco de MSF en Afganistán en 2004, la masacre de 17 trabajadores locales de Acción Contra el Hambre en Sri Lanka en agosto de 2006, tres compañeros de MSF asesinados por una bomba en febrero de 2008 en Somalia, cuatro trabajadores de IRC –International Rescue Comittee– en el este de Afganistán este mismo agosto...).

Por tanto, esta no es una tendencia que comenzó con la bomba contra las oficinas del CICR en Bagdad en 2003 o con el secuestro y asesinato de la responsable de CARE en Iraq en 2004, momentos en los cuales los grupos de ayuda empezaron a considerar de una manera más profunda las vulnerabilidades inherentes a las organizaciones que operan en zonas de guerra. Todos son incidentes que han sucedido en diferentes conflictos a lo largo de una veintena de años y en contextos diametralmente opuestos. En casi todos ellos, las razones que pudieron llevar a cometerlos quedaron ocultas o fueron confusas y los responsables permanecieron sin castigo.

Estos crímenes son solo la punta del iceberg de una sucesión inacabable de ataques de todo tipo y con diferentes resultados. Las organizaciones locales las sufren a diario y con poca repercusión en los medios o en las estadísticas. Según el registro de Naciones Unidas sobre incidentes mortales contra personal propio y de ONG, en los últimos doce meses al menos 50 trabajadores humanitarios han muerto en actos violentos en el mundo. Muchas otras muertes pasan desapercibidas o no quedan registradas. Solo en los lugares donde hay guerra abierta o la violencia es extrema se siguen estos registros. Un trabajador de la OMS –Organización Mundial de la Salud– muerto en Zambia o cualquiera de otra ONG asesinado en un suburbio en Brasil o Guatemala no aparecerá en estos registros.

No hace falta extenderse en los datos para que seamos conscientes de que las organizaciones humanitarias son objeto de ataques dirigidos y calculados. Sea cual sea la motivación, la violencia política o los actos criminales, actualmente esta es la mayor amenaza que pone en cuestión la continuidad de intervenciones y acciones de socorro. Los trabajadores humanitarios somos un blanco fácil y al parecer es rentable atacar a las organizaciones de ayuda. Somos un objetivo «blando» en torno al que, por otro lado, no se contempla la represalia como respuesta.

3 La utilización de la violencia contra los civiles

La notoriedad de los asesinatos y las agresiones más crueles puede ocultar la verdadera dimensión del problema. Estos son algunos incidentes registrados por MSF en los últimos ocho meses. Emboscada contra un vehículo en Somalia; un guarda resulta muerto, los asaltantes piden disculpas a la familia. Disparos contra un vehículo en la República Centroafricana; una logista muere de un disparo en la cabeza, el responsable es identificado y «castigado» por sus propias milicias. Un camión cae en una emboscada en la misma zona; sin heridos. Asalto a un dispensario en el Chad; pacientes y trabajadores reciben una brutal paliza. Cinco robos, todos con extrema violencia y amenazas, en diferentes casas y oficinas en Darfur. Un enfermero muerto de un disparo en la cabeza causado por soldados borrachos dentro de un hospital en Sudán. Una médico y una enfermera secuestradas durante una semana en Somalia. Un médico y un conductor secuestrados en las zonas tribales de Pakistán. Un médico y dos logistas asaltados en la oficina y agredidos en la República Democrática del Congo. Dos equipos bajo arresto domiciliario durante semanas en Etiopía.

Esta es una parte de la crónica de incidentes críticos de seguridad en los que MSF y su personal se han visto implicados. Otras organizaciones tendrán sus propias experiencias. Es terrible que, ante la realidad del secuestro o el asesinato, incidentes graves como violaciones, palizas, amenas de muerte, agresiones brutales, vehículos robados a punta de pistola o latigazos queden como incidentes menores. Y, aún peor, que la realidad de las poblaciones que sufren habitualmente esta violencia quede completamente eclipsada.

Hay que hacer una reflexión sobre la violencia contra los actores humanitarios. La crónica es descorazonadora y suscita una serie de preguntas vitales que tienen que ser debatidas. Sin querer convertir el tema en una evidencia que se autoconstata a base de repetirla –esto es, si los ataques son una tendencia que va a

más o no–, hay que situar el problema en su lugar. No debemos olvidar que los civiles han sido las primeras víctimas y a menudo los objetivos de las guerras contemporáneas, al menos en este siglo. Y que los trabajadores humanitarios son parte de esta categoría: civiles desarmados en medio de un conflicto.

4 Responsabilidad individual frente a responsabilidad institucional

Una de las preguntas trascendentales es cómo identificamos y atendemos las necesidades de poblaciones, comunidades e individuos afectados por estas situaciones de extrema violencia. Teniendo siempre en cuenta los riesgos a los que estamos sujetos quienes vamos a socorrerlos, el énfasis tendría que estar en la relevancia de las actividades, además de en el impacto buscado de nuestras acciones. Un análisis que ponderara estas variables nos debería ayudar a marcar los límites de los riesgos que estamos dispuestos a aceptar. Estos riesgos y límites serán diferentes para cada contexto. Tienen que tener un vínculo con el impacto de las actividades y solo ser decisorios en situaciones de muerte, o daño físico o psíquico irreparable. Este análisis debería respaldar la toma de decisiones para asumir niveles elevados de riesgos aceptables donde hay un impacto importante, mientras que las actividades y los proyectos con un bajo impacto deberían tener un umbral bajo de nivel de riesgos aceptable. La pregunta que queda está en sobre quién recaería esta toma de decisiones respecto a qué es relevante y pertinente: ¿quién es responsable de decir «esto es relevante» y confirmar que se aceptan los riesgos que se correrán?, ¿la asociación, los gestores, los trabajadores...?

La decisión de correr un riesgo a la hora de desarrollar una actividad humanitaria tiene un componente individual y otro colectivo. En último término se trata de un asunto colectivo que va más allá de las decisiones personales e individuales, ya que los medios y la posibilidad de colocarse en esa situación de riesgo los provee la organización y sus intervenciones, y no el individuo por sí mismo. La excepción estaría en muchas acciones de «turismo de guerra», como aquellas que se produjeron en conflictos cercanos y accesibles como Bosnia o Kosovo en los años noventa.

El reconocimiento de que la ayuda encierra peligros inherentes no implica que todos los lugares sean peligrosos, pero sí que MSF no está en disposición de eliminar todos los riesgos en determinados programas o lugares. Como asociación, esto es, como institución y como grupo humano, ¿podemos plantearnos fríamente un porcentaje de bajas entre nuestro personal, como hacen los militares? Prever una pérdida de vidas humanas o un sacrificio que implique a los trabajadores en un intervención específica no es aceptable ni es parte de la filosofía de Médicos Sin Fronteras, aunque quizá lo sea en otras profesiones como el cuerpo de bomberos o el militar.

Sabemos que vamos y enviamos a gente a lugares donde la herida o la muerte son una estadística probada. ¿Cómo podemos seguir haciéndolo? Invocar principios humanitarios para protegernos no cambiará la violencia dirigida hacia nosotros. Al parecer, hay una clara desconexión entre las ambiciones institucionales y la aceptación del riesgo que estamos dispuestos a gestionar. Estas decisiones van más allá de las cuestiones de gestión de seguridad. El equilibrio entre el derecho individual a asumir riesgos a fin de prestar asistencia y el derecho de la organización a limitar dichos riesgos se centra en la misma identidad de MSF como asociación de voluntarios. ¿Estamos dispuestos a aceptar que MSF sea un vehículo para el espíritu humanitario, el compromiso y la acción de los individuos? El respeto a la esencia de una organización de voluntarios requiere que respetemos el criterio individual a la hora de encarar el dilema entre ayuda humanitaria y riesgos existentes. A la inversa, es preciso invertir la tendencia a dejar dicha decisión en manos de los sistemas y las jerarquías de MSF como institución.

En general, dejamos de trabajar en regiones en las que nos volvemos objetivos directos, allí donde los detentadores de la violencia nos han convertido en blanco de sus ataques. La ayuda humanitaria solo es posible cuando hay tolerancia por parte de quienes ejercen la violencia. Sin embargo, las fuentes de riesgo e inseguridad van más allá de los actores en conflicto. En guerras y sociedades en las que el control de la violencia está fracturado y sumido en el caos, nunca termina de estar claro si uno se ha convertido o no en objetivo por abatir. De la misma manera que los límites entre la guerra y el crimen se han difuminado en muchos entornos, también se ha diluido la capacidad de dialogar y comprender a quienes controlan la violencia.

En MSF hay un acuerdo implícito: que, como organización, no aceptará el riesgo de muerte. En 2004 en Afganistán, el asesinato de nuestros colegas provocó la retirada de MSF del país y un mensaje claro de rechazo a la muerte de trabajadores humanitarios. Solo cuatro años más tarde, en Somalia han sucedido otras muertes brutales de compañeros y no ha habido una retirada completa, ni siquiera nos hemos puesto a clamar justicia. Aunque tomemos una decisión consciente de aceptar este tipo de muertes como hecho inevitable, debemos todavía hacer frente a la realidad de que perder a cualquier colega es un choque emocional y algo que nos será difícil de aceptar como individuos. ¿Es hora de invertir tiempo y esfuerzos en reclamar justicia? ¿Es hora de exigir la consideración de estos actos como lo que son: crímenes de guerra?

5 Percepción de diferentes vulnerabilidades del personal humanitario

Una cuestión crítica es la percepción de diferentes vulnerabilidades y riesgos para el personal nacional y el internacional. El personal local que trabaja en zonas de conflicto tiende a aceptar riesgos más altos y quiere continuar trabajando en algunos contextos extremadamente peligrosos, como es el caso de Somalia. El personal somalí lleva dos décadas sufriendo la brutalidad de la guerra y, aunque el personal expatriado pueda no estar preparado para aceptar los riesgos inherentes a este conflicto, los somalíes tienen poco que perder y, además, el compromiso con la organización les hace ser útiles (e importantes) en su comunidad.

En teoría, las organizaciones deben tratar a todo el personal de forma equitativa, pero la realidad en el terreno es diferente. En algunas misiones, los análisis de riesgos han estado centrados solo en amenazas y vulnerabilidades para el personal internacional, sin considerar al personal nacional (o los propios beneficiarios de la intervención), creando niveles distintos de protección y seguridad para una u otra categoría de empleados. Dado que el personal nacional sufre un número mayor de muertes e incidentes por todo el mundo y en todas las organizaciones humanitarias, existe la inquietud y la preocupación de que la seguridad (y la vida) del personal local y la del personal expatriado no están valoradas de igual modo. Y es imposible discernir hasta qué punto un habitante de Mogadiscio y trabajador humanitario va a resultar afectado por el conflicto por uno u otro motivo.

Más allá de esta discusión clave sobre la seguridad del personal nacional e internacional, las organizaciones deben hacer un esfuerzo mayor para informar a todos sus trabajadores sobre los riesgos en cada contexto, de modo que estos puedan elegir y tomar sus propias decisiones estando plenamente informados. De todas maneras, valorar las amenazas y decidir exponerse a ellas es un tema emocional y altamente sensible entre los trabajadores humanitarios, en el cual cada persona tiene un baremo propio. Los trabajadores más acomodados (ya sean locales o expatriados) están menos dispuestos a asumir riesgos que los más implicados, el personal nacional en zonas de guerra o los menos informados.

Los menos experimentados, al no tener referencias sobre lo que se pueden llegar a encontrar, pueden tender a arriesgar más de la cuenta con imprevisibles consecuencias. Algún que otro expatriado recién llegado al terreno admite estar asustado. Todavía tienen preguntas –y ninguna experiencia concreta– sobre si la organización realmente les apoyará en todo lo posible. Esperan que la organización haga cualquier cosa para evitar que muera alguno de sus miembros. Para ellos es importante saber que hay toda una estructura apoyándolos y adoptando las medidas pertinentes para reducir las vulnerabilidades. De hecho, la experiencia e incluso ser del propio país pero de otra región no incide en uno de los datos estadísticos más regulares: durante los primeros 90 días en un contexto hostil y desconocido es cuando se dan más muertes e incidentes críticos.

6 Prácticas organizativas de gestión de la seguridad

Además de los dilemas que afectan a la esfera individual, está claro que las prácticas y estrategias de las organizaciones y las de MSF deben mejorar y adaptarse. Las herramientas para la gestión de seguridad deben cambiar. En el terreno, hay fallos en el análisis de incidentes y de riesgos, la actualización de planes de seguridad, la sensibilización adecuada de todo el personal y la aplicación de medidas de seguridad apropiadas. Otro de los fallos frecuentes es ignorar o no dedicar el tiempo y el talento suficientes a las estrategias de aceptación y de mejora de la percepción de las

actividades y de la misión de la organización. Incluso con buenas herramientas correctamente aplicadas, las personas en el terreno aún cometen errores. La mejor estrategia y el mejor plan de seguridad nunca podrán eliminar los riesgos por completo.

Por tanto, en el futuro el reto para MSF y otras organizaciones de ayuda será el de adaptarse e innovar ante nuevas amenazas que nos encontremos y poner al día las medidas de seguridad que respondan a los contextos actuales en los que trabajamos. Los factores que inciden en los niveles de seguridad son múltiples: la identidad organizativa, los programas y las operaciones, la filosofía y práctica de intervención (imparcialidad, integración con la comunidad, neutralidad, percepción), los recursos utilizados... Mientras que en un lugar como Darfur la disponibilidad de recursos (dinero, vehículos y sistemas de telecomunicaciones) ha sido el principal motivo de los ataques a organizaciones, en Afganistán lo han sido factores políticos y militares propios del conflicto. Y mientras en Sri Lanka la reacción ha respondido a la repatriación de cascos azules desde Haití, en Palestina se ha debido a las famosas viñetas de Mahoma. En Aceh ha sido la calidad de los programas o las promesas incumplidas, mientras que en la República Centroafricana la seguridad se ve afectada principalmente por criminales.

Otra opción es mejorar la capacidad del personal para desenvolverse en el terreno. Las organizaciones son sus individuos y por ello deberían centrarse en mejorar sus capacidades (reclutamiento, formación, apoyo y gestión) para que cada miembro del personal esté realmente listo para ir al terreno. En la práctica esto es difícil y no se cumple. Todos hemos oído historias de falta de preparación y formación que van desde lo chusco a lo trágico. Por una parte, durante el reclutamiento y la formación tenemos que ser transparentes y honestos sobre los riesgos existentes en el terreno y concienciar sobre los peligros en los contextos donde trabajamos. Y, por otra parte, también debemos reconocer que una información clara y detallada sobre los riesgos en el terreno a menudo asusta a la gente para ir a ciertas misiones, dejando puestos vacíos de personal que debilitan el equipo y la misión.

La alta rotación de personal en los proyectos, al menos en MSF, y en especial en aquellos localizados en zonas de guerra o conflicto, provoca la pérdida de gente con experiencia y con capacidad que podría ayudar a tener una mejor comprensión de dónde trabajamos y cómo gestionamos la seguridad, lo que no es fácilmente reemplazable con la llegada de nuevo personal. Capitalizar e institucionalizar las experiencias individuales para mejorar la gestión global de la seguridad en las operaciones es todavía un reto pendiente. MSF no pretende emplear expertos en seguridad, sino individuos con un alto nivel de experiencia preferiblemente.

La pregunta está siempre ahí: ¿deberíamos contratar a más personas con capacidades especiales o experiencia laboral en contextos inseguros? Esta es una opción que han tomado algunas organizaciones de ayuda, pero por ahora no hay una gran diferencia en los resultados. Una gestión de la seguridad más profesional no ha probado que se prevengan mejor los incidentes, solo que se gestionan mejor las consecuencias cuando suceden. ¿Necesitamos recursos humanos específicos que estén dedicados a seguir las cuestiones de seguridad con más profundidad? En MSF existe la preocupación de que, si contratamos a expertos en seguridad, tomaremos un camino muy diferente como organización. Un camino que podría conducir a alejarnos de la población.

Debemos hacer un análisis más riguroso de los riesgos y de los contextos. Como organización, necesitamos procesar las amenazas y vulnerabilidades para poder hacer una evaluación global de la seguridad en el terreno. No es constructivo centrarnos solo en los riesgos porque existen multitud de factores implicados. De hecho, los riesgos siempre estarán presentes en los contextos donde trabajamos y seguramente tendremos vulnerabilidades que deberán ser analizadas y asumidas. Una correcta percepción de las amenazas y un límite institucional y colectivo ayudan a definir las estrategias de seguridad necesarias para cada lugar y también a definir el riesgo aceptable.

Los desafíos son muchos. En situaciones de conflicto, el acceso a la ayuda puede suponer la diferencia entre la vida y la muerte para muchas personas. Los trabajadores humanitarios hacemos frente a una elección estando entre la espada y la pared, al tener que elegir entre nuestra propia seguridad y el compromiso con los que necesitan ayuda. Debemos ser conscientes de los límites de nuestra acción. Ante todo, tenemos que resistir al mito de un mandato sin límites, para que la generosidad de la que hacemos gala sea útil para ayudar a quien lo necesita en el momento oportuno. Y a veces, con gran dolor, habrá que aceptar que no somos capaces de hacerlo, que no podemos hacerlo.

.Capítulo 10.

La subida de los precios: ¿un problema o un reto para el desarrollo?

*

Capítulo elaborado por **Paula San Pedro**,
Intermón Oxfam.

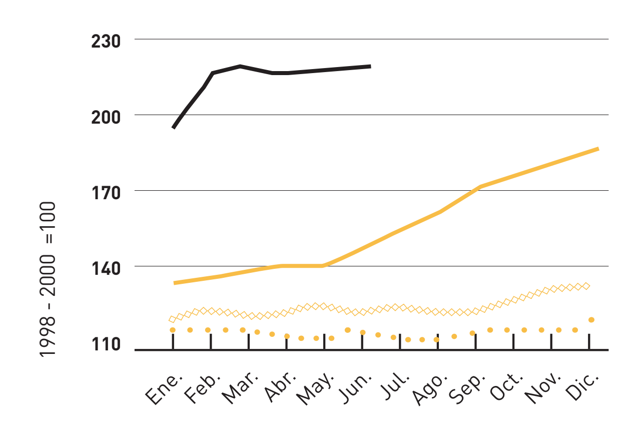
1

Introducción

Los precios de los alimentos han aumentado a un ritmo sin precedentes. Productos básicos como el arroz, el maíz, el trigo, la soja y el aceite de palma han alcanzado su precio récord en los últimos meses. En términos generales, los precios de los alimentos han ascendido más de un 80 % desde el 2005 y todo parece indicar que aunque desciendan ligeramente a consecuencia de la bajada del precio del crudo y de la recesión económica, van a permanecer a un nivel superior al de las últimas décadas. La subida del precio de los alimentos coincide, además, con el incremento del precio del petróleo, lo que ha repercutido enormemente en los costes del transporte y de algunos insumos como los fertilizantes agrícolas.

f 1

Índice de la FAO para los precios de los alimentos
Fuente: FAO (Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación) julio 2008.



Mientras que en los países ricos este disparo de los precios se resiente ligeramente en la economía familiar, en la gran mayoría de los países pobres está originando verdaderas tragedias. Los ejemplos se dan a lo largo de todo el globo, por ejemplo, en Costa de Marfil el incremento del precio del arroz durante el 2008 ha sido de más de un 100 %, en Tayikistán el pan lo ha hecho en un 100 % y en el Líbano la alimentación importada se ha encarecido en un 145 %.[1] Este nuevo contexto es una severa amenaza, especialmente para gran parte de la población pobre de los países en desarrollo, que dedica entre un 60 % y un 80 % de todos sus ingresos a la compra de alimentos. Para estas personas, la crisis puede suponer una fuerte reducción del consumo de alimentos, lo que conlleva inexorablemente un aumento del hambre y un incremento de los niveles de malnutrición. La crisis se cebará principalmente con las mujeres y los niños, quienes verán cómo su consumo diario de alimentos se reduce sustancialmente.

Actualmente, más de 923 millones de personas en el mundo están malnutridas y alrededor de 24.000 mueren diariamente por causas relacionadas con el hambre. Dado que el punto de partida es ya preocupante, nos encontramos ante un desafío sin precedentes en el que las consecuencias son aún imprevisibles.[2] Las estimaciones más conservadoras indican que 105 millones de personas, 30 millones de ellas en África, podrían ser arrastradas a la pobreza debido a la crisis de los alimentos.[3] Intermón Oxfam calcula que, debido a esta escalada, 290 millones de personas que viven en los países más vulnerables a la subida de los precios están

1
Estimaciones basadas en las estadísticas de la FAO, de 2008, excepto para el caso del Líbano, cuya fuente es un informe de Oxfam Internacional, de 2008.

2
Según las últimas estimaciones provisionales de la FAO, agosto 2008, el número de población malnutrida aumentó en 2007 en 75 millones, incremento que se debe en gran medida al aumento de los precios. Según estas mismas estadísticas, las cuatro regiones en desarrollo han hecho progresos en la reducción del hambre desde el 2003, aunque este progreso se ha invertido en todas las regiones desde el 2005. El sostenido aumento de los precios durante el primer cuatrimestre del 2008 parece señalar que los indicadores seguirán subiendo.

3
IVANIC, Maros y MARTIN, Will, «Implications of Higher Global Food Prices for Poverty in Low-Income countries», *The World Bank Development Research Group Trade Team* [en línea], April 2008, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2008/04/16/000158349_20080416103709/Rendered/PDF/wps4594.pdf

en riesgo de pasar a engrosar las listas de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza.[4]

Después de un extenso y politizado debate, ahora parece haber mayor consenso sobre la combinación de fuerzas que hay detrás del rápido aumento de los precios internacionales de los alimentos desde el 2005. Hay consenso en que es un fenómeno complejo, con múltiples causas, pero sigue sin haber acuerdo sobre el peso relativo de cada uno de estos factores. Mientras que algunos culpan sobre todo al incremento de demanda de China, otros dicen que el problema se debe especialmente a los biocombustibles, y los defensores de estos dicen que el problema lo ha provocado la especulación de los mercados. Lo que no está tan claro son las consecuencias y el impacto que van a tener, especialmente sobre la población pobre de los países en desarrollo, la más vulnerable a esta crisis dado el carácter regresivo de la misma.

Esta crisis, igual que plantea amenazas, también ofrece oportunidades. La subida de los precios de los alimentos debería de beneficiar a los millones de agricultores que viven del sector agrícola y que durante años han sufrido precios muy bajos. Lamentablemente, las políticas de los países desarrollados y de las instituciones financieras que han desatendido ámbitos clave como la ayuda, la agricultura, el desarrollo de las instituciones o el rol del Estado, han magnificado los riesgos y minimizado las oportunidades de millones de agricultores pobres y de consumidores. Por lo tanto, se requieren medidas efectivas para asegurar que las personas pobres en los países en vías de desarrollo, que en su mayoría se dedican a la agricultura, se beneficien de esta subida de los precios y que no solo repercuta sobre los latifundistas y las grandes empresas agrarias.

2 Causas

Para poder identificar y articular políticas más adecuadas para maximizar las oportunidades de los agricultores vulnerables y al mismo tiempo proteger a los consumidores, es importante comprender primero cuáles son los factores que explican la subida de precios y qué tendencias se prevén.

Como ocurre en todos los mercados, los precios de los alimentos están sujetos a las fuerzas de la oferta y la demanda. Además de a estas, los precios de los alimentos responden también a otra serie de factores coyunturales y a políticas externas que han exacerbado la vulnerabilidad de los países pobres frente a la volatilidad de los precios.

2.1 Las fuerzas del mercado

Una de las principales causas del incremento del precio de los alimentos ha sido el fuerte aumento de la demanda de alimentos básicos para consumo humano, animal e industrial. Detrás de esta subida se halla, por un lado, el mayor consumo de aceites vegetales, carne y productos lácteos de países en desarrollo, especialmente de China y de la India, cuyo crecimiento económico ha permitido optar por una dieta más completa y más rica en proteínas animales, una buena noticia para el desarrollo de estos países. Además, la tendencia alcista del consumo de carnes y lácteos de los países ricos continúa creciendo. Con respecto al consumo industrial, se ha visto fuertemente empujado por la demanda de los biocombustibles, provocada en su mayor parte por las políticas de EE UU y la UE que fijan objetivos altos de consumo de biocombustibles.

En cuanto a la oferta, no ha podido satisfacer la demanda debido principalmente a dos motivos. Por un lado, esto se explica por la limitada capacidad productiva del sector agrario de muchos países pobres, la cual se ha visto mermada por décadas de abandono; por otro lado, esta situación se debe al aumento del precio de la energía, que ha encarecido la producción agrícola al incrementar los costes del uso de la maquinaria y de los fertilizantes. Además, las condiciones climatológicas poco favorables, algo que previsiblemente será cada vez más frecuente como consecuencia del cambio climático, han mermado las cosechas de los países exportadores de cereales.[5] Aunque los países desarrollados son los principales responsables del cambio climático por las

4 FRASER, A. y MOUSSEAU, F., «The Time is Now: how world leaders should respond to the food crisis», *Oxfam Briefing Note* [en línea], June 2008, http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/conflict_disasters/downloads/bn_time_is_now.pdf?m=234

5 Buen ejemplo de ello son la caída de la producción del trigo y de la cebada en un 60 % en Australia debido a dos sequías agudas, y la de trigo en Marruecos en un 76 %.

emisiones de gases de efecto invernadero, las consecuencias afectan de forma más intensa a los países pobres, en particular a la producción agraria, haciendo aún más vulnerables a las familias que dependen de la agricultura de subsistencia. Por ello, la promoción de biocombustibles tiene dos efectos perversos: no solo no contribuye a frenar el calentamiento global, sino que además provoca el aumento de los precios de los alimentos.

Esta tensión entre una demanda creciente y una oferta limitada ha provocado en estos tres últimos años una disminución considerable de las reservas mundiales de cereales, lo que ha propiciado todavía más el aumento de los precios. Las reservas son un elemento clave para equilibrar los precios ante situaciones como la actual, pero la disminución constante del *stock* es un claro indicativo de que la producción sigue sin crecer al mismo ritmo que la demanda, por lo que se tardará en alcanzar una situación de estabilidad.

La coyuntura económica en la que nos encontramos tampoco ayuda. Las inversiones de capital, que huyen del debilitado mercado financiero, ven en el mercado de alimentos una oportunidad de beneficio, provocando un movimiento masivo de inversiones especulativas. Así, el mercado de futuros, que en un principio debería servir como seguro de garantía frente a la volatilidad de los precios, ha atraído movimientos especulativos que han llevado a un aumento mayor de los precios.

2.2 Más allá del mercado

A pesar de todo, los fundamentos del mercado no explican por sí solos esta tendencia alcista; por ello, hay que evaluar los elementos coyunturales y estructurales exógenos al mercado que explican esta subida. Así por ejemplo, un motivo coyuntural ha sido la caída del dólar estadounidense, que a su vez explica parte de la subida del petróleo y, en consecuencia, de los alimentos. Hay estimaciones que indican que los precios del maíz, del trigo y de la soja serían un 20 % más bajos hoy si el dólar estadounidense hubiera mantenido su valor de enero de 2006.[6]

La política de incentivos para la producción y el consumo de biocombustibles merecen una mención especial como factor detonante. Según indican varias fuentes, entre el 30 y el 80 % del incremento del consumo de los principales cultivos alimenticios en el 2006-07 se puede atribuir al auge de los biocombustibles.[7] Estas políticas, promovidas especialmente por Estados Unidos y la UE, han creado un mercado paralelo al de los alimentos, en el que los precios se vinculan a los del petróleo. Ello ha tenido graves consecuencias para el mercado de los alimentos, de por sí altamente inconstante, ya que se ha contagiado de la volatilidad del precio del petróleo en un momento en el que, además, el petróleo se ha disparado al alza. Un buen ejemplo es el maíz, cuyo precio ha ascendido paralelamente al precio del petróleo desde que se pusieron en marcha las políticas de promoción del biocombustible en el 2006. Se estima que la eliminación de los incentivos a la producción de biocombustibles reduciría el precio del maíz en un 22 %.[8] Sin embargo, hay que tener en cuenta que un aumento del precio del maíz repercute sobre otros cereales, ya que estos mercados no son independientes –se trata de bienes sustitutivos– y se contagian mutuamente provocando el alza generalizada de los precios de los cereales.

En las últimas tres décadas, la capacidad productiva de los países pobres se ha visto seriamente minada por la inundación de productos baratos de los países ricos –a través del *dumping*–, por las barreras de los mercados del norte y por la apertura unilateral, por la desregulación de los mercados agrícolas de los países en desarrollo y por la liberalización comercial regida por reglas comerciales injustas. Todo ello ha dejado a estos países en un estado de alta vulnerabilidad y con una limitada capacidad para poner en marcha medidas que protejan su sector agrícola e incentiven el desarrollo rural.

El abandono del sector agrícola de los países en desarrollo durante décadas no les ha permitido ahora responder a las señales del mercado. La inversión en agricultura ha sufrido un declive dramático, como así lo demuestran los datos de

6 Según el Grupo CME, Chicago Board of Trade, julio 2008.

7 El Banco Mundial lo cifra entre un 70 % y un 80 %, el Fondo Monetario Internacional (FMI) en casi un 50 %, mientras que el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) lo hace en un 30 %.

8 BABCOCK, Bruce A. y LU MCPHAIL, Lihong, «Ethanol, Mandates, and Drought: Insights from a Stochastic Equilibrium Model of the U.S. Corn Market», *Working Paper 08-WP 464 - Center for Agricultural and Rural Development -Iowa State University* [en línea], March 2008, http://www.card.iastate.edu/publications/DBS/PDFFiles/08wp464.pdf.

la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) destinada a este sector. Según el Overseas Development Institute, entre 1980 y el 2005, la ayuda internacional al sector se ha reducido a casi la mitad. Aunque se han hecho algunas donaciones nuevas, la cifra actual de 4.000 millones de dólares para la agricultura resulta ridícula, especialmente cuando se compara con lo que destinan los propios países de la OCDE en los sectores agrícolas de sus países: 125.000 millones de dólares en el 2006. A esto hay que añadir la marginalización que ha sufrido el sector por parte de los mismos países en desarrollo. Así por ejemplo, solo seis países africanos han dedicado un 10 % del presupuesto a este sector, mientras que el resto de los países reservaban cifras insignificantes. La suma de todo ello ha exacerbado la inseguridad alimentaria de estos países y los ha dejado más expuestos al incremento mundial de los precios.

Las políticas de liberalización y privatización que han pregonado en las últimas dos décadas las instituciones financieras también han dejado su huella en la crisis actual. Las políticas de ajuste estructural han forzado a los países pobres a disminuir el papel que el Estado venía ejerciendo en la provisión de los servicios agrarios, aumentando con ello su vulnerabilidad frente a los movimientos del mercado y reduciendo su capacidad de maniobra. Frente a ello, estas políticas han promovido la privatización, concentrando el poder de mercado en unas pocas empresas. A su vez, esta concentración ha traído consigo una diferencia mayor entre el precio original al productor y el precio final al consumidor, generalmente a expensas del pequeño productor, que tiene poca capacidad de negociación. La cadena de producción se ha distorsionado hasta tal punto que, mientras la compañía agroalimentaria absorbe los márgenes de beneficio de los productores, traslada el aumento de costes de distribución al consumidor final. Al no haber un Estado que proteja a los más vulnerables –el pequeño productor y el consumidor final–, el aumento de los precios recae directamente sobre ellos.

3 Consecuencias

3.1 Un círculo de pobreza

El impacto del aumento de los precios de los alimentos no se ha hecho esperar y está ya causando estragos en los países pobres y especialmente en las poblaciones más vulnerables. La tendencia al alza de los indicadores de pobreza, de desnutrición, de malnutrición y de salubridad son ya una muestra de ello. Aunque las previsiones no presentan buenos augurios, es difícil predecir cuáles van a ser las consecuencias de esta situación que se estima que va a durar hasta el 2015.[9]

La subida de los precios supone, en primera instancia, que las familias tienen menos para comer, lo que irremediablemente aumenta su vulnerabilidad y amenaza su seguridad alimentaria. A partir de ese momento se desencadena una serie de consecuencias creándose un círculo vicioso que aboca en una situación de pobreza de la que cada vez es más difícil salir. Para los que viven con dos dólares al día, esto supondrá eliminar la carne y sacar a los niños de la escuela; para aquellos que viven con un dólar al día el coste se traducirá en suprimir la carne, los vegetales y comer solo cereales. Para aquellos que viven con menos, supondrá la ruina. Las mujeres pasan hambre para poder alimentar a sus hijos, las niñas no acuden a la escuela y no hay dinero para comprar medicinas esenciales. Sin una nutrición adecuada, los medicamentos contra el VIH y el SIDA se vuelven tóxicos. Los niños y las niñas empiezan a sufrir desnutrición, lo que disminuye su capacidad de aprendizaje en la escuela. La malnutrición debilita, reduce la energía necesaria para trabajar y aumenta la propensión a sufrir enfermedades. La reducción del presupuesto doméstico acaba afectando a otros recursos, por lo que las familias se ven en la obligación de vender activos productivos. En definitiva, el aumento del precio de los alimentos se traduce en un deterioro de la dieta y una merma para la salud, al tiempo que afecta al futuro de los más desfavorecidos haciéndoles más difícil romper ese círculo de pobreza.

9 Según el informe *La subida de los precios de los alimentos* del Banco Mundial, abril del 2008, se estima que los precios de los cereales vayan a mantenerse elevados en el 2008 y en el 2009, y a partir de ahí experimentarán un pequeño descenso, pero el nivel se mantendrá por encima de los precios del 2004 hasta el 2015 para la mayor parte de los productos.

f2

Ejemplos a lo largo del mundo
Fuente: Intermón Oxfam, 2008.



Colombia

El aumento de los precios ha perjudicado durante los dos últimos años a los productores colombianos, especialmente de cereales, tubérculos y frutas. La subida del coste de los fertilizantes y otros insumos amenaza con reducir el *stock* existente. Si la situación continúa con esta tendencia, los consumidores pobres no tendrán acceso a alimento de buena calidad, a la vez que los pequeños productores tendrán que abandonar sus cultivos y mudarse a la ciudad, inflando con ello las bolsas suburbanas.

Indonesia

La subida del precio de la soja en Indonesia ilustra el peligro de una rápida o prematura liberalización comercial. Indonesia abolió los impuestos a la importación de la soja durante la última ronda de negociaciones de la OMC. Como resultado, el país se ha convertido en importador neto de soja y de otras materias primas, por lo que los agricultores indonesios se han visto obligados a plantar otros cultivos, como el maíz. El país se enfrenta ahora a una escasez de soja debido a que EE UU ha limitado su oferta ante la demanda de los biocombustibles. Como consecuencia, el precio de la soja se ha duplicado, siendo el precio más elevado del país en los últimos diez años. Ante esta situación 7 000 productores se manifestaron en Yakarta en enero del 2008.

Mauritania

Mauritania importa el 70 % de la demanda nacional, por lo que el aumento de los precios de los alimentos importados ha causado estragos en la balanza de pagos del país. Además, el precio del trigo ha aumentado de 200 dólares en el 2006 a 360 dólares en septiembre de 2007. Los efectos sobre la población se han multiplicado debido a la devaluación de la moneda nacional y a la suspensión de los subsidios del Gobierno. El impacto no se ha reducido solo a los alimentos, sino que también ha afectado a los insumos agrícolas y el precio del fertilizante ha aumentado en un 200 % desde el 2007.

Casos positivos

Aunque se trata de excepciones, sí que se dan casos en los que el incremento de los precios ha tenido un efecto positivo sobre los productores. En **Camboya,** los productores de arroz han tenido un beneficio de entre un 30 % y un 40 % con respecto al año pasado, del mismo modo que los productores de maíz y mandioca han obtenido beneficios extraordinarios. En **Uganda,** el drástico aumento de los precios en la vecina Kenia ha tenido como resultado un aumento exponencial de sus exportaciones.

Esta cadena de consecuencias está teniendo ya unos efectos muy dañinos para el desarrollo en general, y pone en serias dificultades la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).[10] Si se cumplen los augurios más pesimistas se echarían a perder los logros alcanzados en los últimos siete años[11]: 290 millones de personas volverían a pasar al umbral de la pobreza y se revertiría la tendencia de reducción del hambre volviendo a cifras del 17 %, el nivel de hace una década.[12] La tasa de desnutrición ha aumentando alcanzado ya los 923 millones de personas, lo que implica un ascenso de casi 70 millones desde el 2006, última vez en que se calculó esta cifra.[13] En casos concretos como los de Pakistán o Filipinas un aumento de un 10 % en precio de los alimentos implicaría que alrededor de siete y dos millones de personas respectivamente se viesen abocadas a la pobreza.[14] De seguir así la tendencia, las crisis humanitarias, en forma de crisis alimentarias y pandemias, van a atacar con virulencia muchas partes del mundo y cada vez será más difícil y costoso dar respuesta.

En algunos países la respuesta a estas crisis del precio del petróleo y los alimentos no ha tardado en trasladarse a la calle en forma de violencia e inestabilidad civil[15]. El Grupo del Banco Mundial estima que 33 países son potenciales escenarios de disturbios debido a la subida de los precios de los alimentos y la energía.

10
Aún antes de que se iniciara el alza de los precios, el progreso en torno al objetivo de reducir el hambre a la mitad ya era decepcionante. En concreto existen dos efectos perniciosos en relación a los ODM: 1) El deterioro de la situación nutricional de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, al igual que el de los niños en edad preescolar. 2) La deserción escolar de los niños.

11
IVANIC, Maros y MARTIN, Will, *id.* nota 3.

12
Estimaciones provisionales de la FAO, agosto 2008.

13
FAO, «World Hunger Facts 2008», *Hunger Notes* [en línea], 2008.

14
Según estimaciones del Banco Asiático de Desarrollo en base a datos nacionales, junio 2008.

15
Según fuentes como Reuters y la FAO, desde mediados del 2007 y a lo largo del 2008 se han ido sucediendo actos de violencia callejera y disturbios en un buen número de países, como Bangladesh, Bolivia, Haití, México, Marruecos, Uzbekistán, Yemen, Guinea, Mauritania, Pakistán, Senegal, Sudáfrica o Sri Lanka.

3.2 Ganadores y perdedores de la subida de los precios

Tal y como se ha señalado, los altos precios de los alimentos generan efectos diferentes entre países y sectores de la población, aunque son los países en vías de desarrollo los más perjudicados, especialmente porque no cuentan con los instrumentos ni las políticas necesarias para poder paliar el impacto de la subida de los precios y beneficiarse de la misma. Además, esta subida de los precios está teniendo un efecto regresivo, ya que está enriqueciendo aún más a los productores grandes y ricos, y empobreciendo a los más pequeños y vulnerables. Como resultado, el índice de inequidad dentro de los países está aumentando rápidamente. Según las estimaciones del Banco Asiático de Desarrollo (ADB), en Bangladesh el coeficiente de Gini, que mide la desigualdad nacional, ha aumentado un cinco por ciento. Esta fuente añade que, en el nivel regional, un incremento del 10 % de los precios supondría un aumento del 0,55 en el coeficiente de Gini.[16]

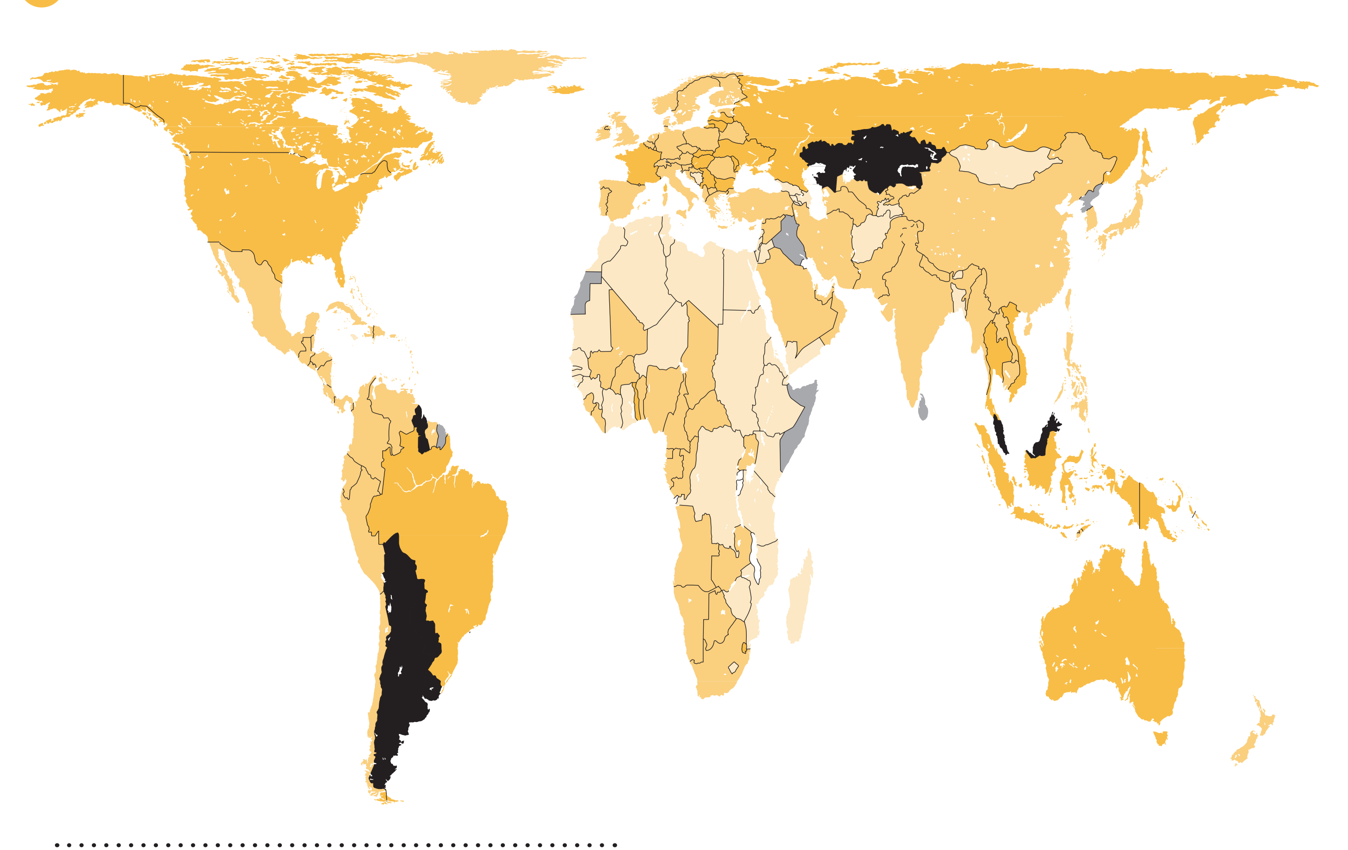


Impacto del aumento de los precios de los alimentos sobre la balanza comercial 2007-2008

Fuente: Banco Mundial, 2008.

- Grandes perdedores (balanza comercial empeorando >1 % PIB 2005)
- Perdedores moderados (balanza comercial empeorando <1 % PIB 2005)
- Ganadores moderados (balanza comercial mejorando <1 % PIB 2005)
- Grandes ganadores (balanza comercial mejorando >1 % PIB 2005)
- No hay datos





16 Estudio realizado por el ADB sobre el efecto de los precios en la región asiática, especialmente en Pakistán y Filipinas. Véase: http://www.povertyenvironment.net/?q=filestore2/download/1828/PEP13-FoodPrices-James.ppt

3.2.1 Ganadores

En cuanto a los países, quienes se están beneficiando de los mejores términos de intercambio son los países exportadores netos de productos agrarios. Entre ellos se encuentran Argentina, Australia, Brasil, Estados Unidos y Rusia, que han sido los mayores productores en estos dos últimos años. A esta lista se añade otra más amplia de países de renta baja o media que en l 2007 también exportaron cereales y cuyos beneficios podrían verse reflejados en su balanza de pagos.[17] Esta es, sin duda, una oportunidad única para que estos últimos países exploten sus producciones, aumentando así su actividad económica y la entrada de divisa extranjera.

El otro gran triunfador de esta crisis es la empresa agroalimentaria, ya sea comercializadora, procesadora, o de venta de semillas, fertilizantes, pesticidas y herbicidas.[18] Tal y como se ha señalado, estas empresas están acumulando buena parte de los márgenes de beneficio al comprar materia prima barata tras la presión que ejercen sobre los pequeños productores y establecer un elevado precio final para el consumidor final.

También se están beneficiando de esta situación los intermediarios de los países pobres. Normalmente en estos países suele haber un pequeño número de comerciantes o compradores de materias primas cuya competencia es mínima, con lo que logran también presionar a los pequeños productores con precios a la baja, aumentando así sus ingresos. Por último, los productores exportadores de los países en desarrollo que son vendedores netos están viendo cómo sus ganancias aumentan a medida que lo hacen los precios internacionales. Cuentan con las mayores y mejores tierras, acceden a la tecnología, a los seguros y al crédito, de tal forma que cuentan con la capacidad de aumentar su productividad y sacar mayor rendimiento a su producción.

17
Países como Camboya, Guayana, Myanmar, Pakistán, Paraguay, Rusia, Serbia, Surinam, Ucrania, Uganda o Kazajistán.

18
Según Grain, Bunge ha aumentado sus beneficios en el primer cuarto del 2007 en un 77 % con respecto al mismo periodo en el 2006. ADM registró un aumento de los beneficios del 65 % en 2007. La compañía británica Tesco registró unos beneficios récord del 12.3 % ciento en el último año. Monsanto, la principal compañía de semillas del mundo, registró un beneficio del 44 % el año pasado.

3.2.2 Perdedores

A diferencia de lo que les ocurre al resto de países, a los importadores netos de alimentos les cuesta cada vez más comprar los cereales fuera de su territorio, con el consecuente coste que tiene para su balanza de pagos y el coste oportunidad que supone para otras partidas presupuestarias.[19] Según estimaciones de la FAO, el coste de importar alimentos en estos países va a aumentar en un 56 % en 2007-08 con respecto al año anterior, en el que ya subió un 37 %.[20] Según estimaciones de Intermón Oxfam, los países que más van a sufrir el aumento de los precios son aquellos países importadores netos donde se conjugan dos factores: no tener una fuente alternativa de ingresos de divisas y presentar índices de desnutrición ya de por sí elevados.[21] La cuenta corriente de estos países se vería seriamente deteriorada al no poder compensar un aumento del coste de las importaciones con una subida de los precios de sus exportaciones.

En el ámbito de los hogares, el alza y la volatilidad de los precios golpean más crudamente a quienes consumen más de lo que venden, es decir, a los consumidores netos de alimentos. Cuanto más pobre es una familia, más afectada se va a ver por la subida, ya que en términos relativos la compra de alimentos representa entre el 60 % y el 80 % del total de sus ingresos. Esta es la realidad para los 160 millones de personas que viven en condiciones de extrema pobreza, con ingresos menores a 0,50 centavos al día, cuya mayoría vive en las zonas urbanas, aunque también en el medio rural. Si bien esta crisis va a afectar de forma más virulenta a esta población, existe el riesgo de que grandes cantidades de personas vulnerables que han logrado salir de la pobreza extrema en los últimos años vuelvan a caer en ella fruto de este nuevo contexto.

19
Según la FAO, los principales importadores netos de cereales que se ven más afectados son Argelia, Bolivia, Cabo Verde, Ecuador, Egipto, Gambia, Guatemala, Eritrea, Lesoto, Mongolia, Perú, Suazilandia, Tayikistán o Timor Oriental.

20
FAO, *Crop Prospect and Food Situation* [en línea], n.º 2, April 2008.

21
Entre ellos estarían países como Armenia, Botsuana, Eritrea, Gambia, Guatemala, Haití, Honduras, Liberia, Panamá, Rep. Dominicana, Sierra Leona, Somalia. Oxfam Internacional, septiembre 2008.

Tal y como se ha señalado, los pequeños productores de cereales podrían estar beneficiándose de esta subida de los precios; sin embargo, no siempre lo están haciendo, pues los precios internacionales no se están transmitiendo a los precios pagados al pequeño productor, junto a lo que se enfrentan al encarecimiento de los insumos. La mayoría de los agricultores en países en desarrollo, especialmente aquellos que viven en las zonas más remotas, no venden lo que producen en el mercado, al dedicarse a consumo doméstico. En caso de hacerlo, son zonas tan alejadas y marginadas que es difícil que los precios internacionales tengan algún impacto. Por ello, las políticas que favorecen la participación en el mercado (inversión en infraestructuras, políticas de protección social, etc.) son fundamentales para aprovechar las oportunidades que ofrecen los precios elevados.

Para poder volver a equilibrar el mercado y reducir las desigualdades que puede generar un contexto sostenido de precios elevados, se necesita que los pequeños productores participen en el mismo. Esto puede suponer la oportunidad esperada para los 400 millones de minifundistas que hay en el mundo.[22] Una fuerte inversión en el sector agrícola permitiría aumentar la seguridad alimentaria de sus países, depender menos de las importaciones y mejorar los medios de vida de las comunidades más pobres que viven de la agricultura. Sin embargo, para que todo ello sea efectivo, se necesita un Estado fuerte, con una buena capacidad de gestión acompañada de un eficiente desarrollo institucional. Además, sería necesario ofrecer incentivos para ganar transparencia en la transmisión de los precios y proponer medidas correctoras del mercado, de manera que se lograra el máximo beneficio social; así, cuando los precios sean altos, los consumidores podrán afrontarlos al tiempo que se benefician los productores, y cuando sean bajos se apoyará a los productores.

Las mujeres pobres son el sector de la sociedad que más perjudicado se ve por esta escalada de los precios. Los hogares que están encabezados por una mujer dedican un mayor porcentaje de sus ingresos a la compra de alimentos, lo que implica que ante el incremento de los precios el margen de ingresos para otros gastos es menor. Además, estos hogares suelen ser los más pobres y vulnerables de la sociedad; por tanto, a medida que el aumento de los precios afecte especialmente a los estratos más pobres, así lo hará sobre las mujeres. Por último, como las mujeres tienden a producir para el autoconsumo y orientan su producción a cultivos de subsistencia, limitando en gran medida su participación en el mercado, difícilmente podrán beneficiarse del aumento de los precios internacionales.

4 Conclusiones y recomendaciones

La subida de los precios de los alimentos es una realidad que comienza a tener consecuencias devastadoras sobre muchos países. Lamentablemente, la tendencia alcista no parece que vaya a detenerse antes del 2015. A pesar de todo, este contexto brinda una oportunidad que no se puede desaprovechar. Pero, para que este potencial drama del siglo XXI se convierta de verdad en una oportunidad, la comunidad internacional debe dar ya una respuesta efectiva para reducir la vulnerabilidad de los agricultores pobres frente a los cambios de los precios.

La crisis ha sido uno de los temas principales de las reuniones de alto nivel que han tenido lugar a lo largo de estos dos últimos años. La tónica de la mayoría de estas cumbres se ha centrado en ofrecer medidas paliativas a corto plazo, pero en muy pocos casos se han hecho propuestas más contundentes para atacar las raíces del problema. Buen ejemplo de ello han sido las reuniones de la FAO en Roma en junio del 2008, del G8 en Japón en el mes de julio y de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Ginebra en el mismo mes. Aunque parezca llamativo, el primer éxito de estas cumbres ha sido algo tan obvio como necesario: reconocer la existencia de la crisis. El segundo gran logro ha sido el protagonismo que ha adquirido la ayuda destinada a la agricultura tras 25 años de declive. Pero hasta ahí se puede leer, porque, frente a ello, la producción de biocombustibles va a continuar al ritmo actual, la ronda de negociaciones comerciales ha concluido sin resolver muchas de las causas de esta crisis y las promesas de incrementar la ayuda humanitaria aún deben ponerse en práctica. Ahora las esperanzas están puestas en el cumplimiento de los acuerdos tras la reunión de septiembre de alto nivel de Naciones Unidas sobre los ODM y en la de diciembre sobre cambio climático. No se puede perder más tiempo, porque mientras se suceden unas y

22 Cifra obtenida del Fondo Internacional de Desarrollo a la Agricultura, 2008.

otras cumbres la crisis arremete contra más gente y se recrudece todavía más.

En relación al análisis previo, Intermón Oxfam ha identificado una serie de recomendaciones que se deberían de poner en marcha para paliar las amenazas y aprovechar las oportunidades de la escalada de los precios, al mismo tiempo que se protege a las poblaciones más vulnerables y se rompe el círculo de la pobreza:

- **Aumentar la ayuda humanitaria**, con especial atención a las poblaciones más vulnerables. 290 millones de personas requieren ayuda inmediata, para lo que se necesitan 14.500 millones de dólares.[23]
- **Invertir en el sector agrícola para revitalizar su producción de manera sostenible,** promoviendo políticas específicas para los pequeños agricultores y las mujeres con el fin de aumentar su productividad y el acceso a los mercados.
- **Apoyar e incrementar la capacidad de los Gobiernos de los países pobres para responder a las crisis crónicas**. Este dinero se destinaría a sistemas de protección social y a redes de seguridad.
- **Detener los incentivos a la producción de biocombustibles**. Los países que lideran su demanda (como los EE UU y la UE) deben evaluar los impactos de sus políticas en la seguridad alimentaria de los países afectados y apoyarles financieramente.
- **Eliminar aquellos subsidios agrícolas que, otorgados por los países ricos, distorsionan el comercio.** Con ello, se corregirán flagrantes distorsiones en los mercados mundiales y se allanará el camino para encontrar una solución a largo plazo que estabilice el precio de los alimentos.
- **Apoyar financieramente a los países importadores netos de alimentos que se enfrentan a crisis fiscales o de balanzas de pagos**. En este caso, las instituciones financieras, como el FMI y el Banco Mundial, deberán ofrecer un paquete de medidas para hacer frente a esta situación.
- **El sistema de ayuda alimentaria debe ser reformado para eliminar la ayuda ligada y asegurar que la ayuda internacional no mina la producción local**. Aunque en determinados momentos la ayuda alimentaria en especie puede ser necesaria para satisfacer las necesidades inmediatas, la comunidad internacional, y la FAO especialmente, deben apoyar a los Gobiernos para establecer mecanismos de prevención y mitigación.
- **Los acuerdos comerciales multilaterales y regionales deben someterse a una profunda reforma y así modificar las actuales reglas comerciales agrícolas.** Esta nueva reglamentación debe ante todo permitir que los países en desarrollo puedan desarrollar su sector agrícola y proteger a los pequeños productores.

23 Según las estimaciones de Intermón Oxfam, los 290 millones de personas más pobres en los 53 países más afectados necesitan 50 dólares per cápita en el 2008. Esta es una cifra conservadora, pues no incluye costes de transacción y solo representaría 14 céntimos per cápita por día.

.Capítulo 11.

La reacción ante la crisis de precios de los alimentos: De las palabras a los hechos*

*
Capítulo elaborado por **Carmen Lahoz y Enrique de Loma Osorio**,
profesor de la Universidad Complutense.

1

El contexto alimentario mundial. La escalada de precios

Durante los últimos dos años, de 2006 a 2008, hemos presenciado cómo los precios de los alimentos se han incrementado significativamente en el mercado internacional. Este aumento de los precios internacionales tiene principalmente consecuencias en las poblaciones que viven en situación de mayor pobreza y se comprueba que es uno de los factores que más va a afectar para lograr el cumplimiento de las metas del milenio.

La gráfica adjunta nos indica la magnitud de este incremento en los productos alimentarios de primera necesidad. Entre el año 2002 y 2008, el Índice de Precios de los Alimentos se ha duplicado. Para el caso de los cereales, los aceites y las grasas, y la leche se ha llegado a triplicar, y los precios de la carne también han aumentado en un 50 %.[1] El Índice general de precios alcanzó su máximo en junio de 2008.

Los últimos datos de agosto 2008 indican una reducción de los precios de los alimentos de un 6 % en relación al mes anterior, principalmente por la bajada del precio de los cereales, los aceites vegetales y los lácteos. Entre otras razones, esta caída es el reflejo de las elevadas expectativas de una producción mundial récord de trigo y la llegada de las nuevas cosechas de arroz. Sin embargo, el Índice general de precios se encuentra aún un 13 % por encima del valor alcanzado en agosto de 2007 y un 60 % más alto que el de agosto de 2006 (FAO, 2008a).

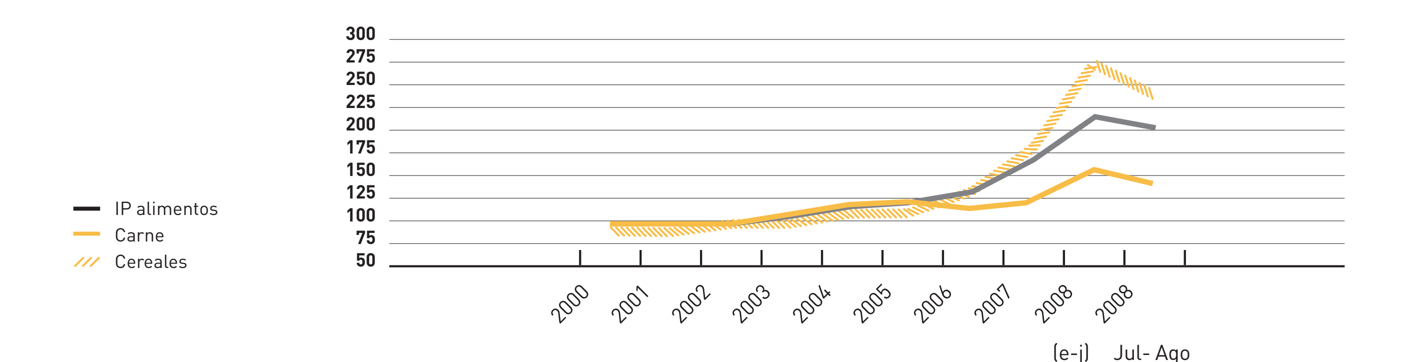
El último informe de la OCDE y la FAO de perspectivas agrícolas para el periodo 2008-2017 prevé una bajada moderada de los precios internacionales de los productos básicos porque se vaticina que las próximas cosechas serán buenas. No obstante, este mismo informe plantea que los precios se mantendrán significativamente superiores a los anteriores a la crisis, y que las fluctuaciones de precios serán mayores que las sufridas hasta la fecha en los próximos años (OCDE/FAO 2008).

*f*1

Evolución de precios internacionales de los alimentos (2000-2008)
Fuente: Elaboración propia a partir de www.fao.org/worldfoodsituation/FoodPricesIndex/en/, septiembre 2008.

Indudablemente, existen causas de carácter coyuntural que han incidido en esta subida de los precios (pérdidas de cosecha en países productores, especulación financiera en torno a las materias primas, desastres naturales en áreas de producción, restricciones al comercio de los países exportadores). Sin embargo, el incremento de precios, más que obedecer a causas circunstanciales, es resultado de la confluencia de una serie de factores estructurales, por lo que en los próximos meses deberán de ponerse en marcha acciones de carácter permanente y de largo plazo para evitar futuros *shocks* de precios.





1 En la gráfica se indica en ordenadas el índice de precios que hay establecido para cada producto con referencia al periodo 1998-2000.

Entre estas causas de carácter estructural destaca el desequilibrio entre la oferta y la demanda. El crecimiento económico de países en desarrollo y países emergentes (India, China o Brasil), así como el incremento de la población y la urbanización, han resultado en un cambio en la estructura de la demanda y en un aumento del consumo; dicho aumento de la demanda no ha contado con una respuesta similar por parte de la oferta, y se ha producido una importante reducción de las reservas de los principales productos agrícolas como el arroz, los cereales (trigo) y las oleaginosas (soja).

Por lo tanto, nos enfrentamos a una situación que prevé prolongarse durante unos años y que requiere contar con respuestas coordinadas por parte de la comunidad internacional, que vayan dirigidas a enfrentar las causas del problema y no solo las consecuencias del mismo.

2
Las respuestas ante la crisis de precios de los alimentos

2.1
La reacción de los países en desarrollo

Durante el año 2007 presenciamos cómo los países en desarrollo adoptaron medidas unilaterales para intentar resolver la situación en sus mercados internos y evitar males mayores. Dichas medidas fueron oportunas, pues se implementaron en el momento en que era necesario, y en la mayoría de los casos resultaron eficaces para el propósito que se pretendía: paliar los efectos de la subida de los precios garantizando el acceso a los alimentos a la mayoría de la población.

Según un análisis realizado por la FAO (FAO 2008b:43) en los 77 países que se consideraban más vulnerables por sus elevados índices de pobreza y su dependencia alimentaria, las medidas que se tomaron para enfrentar la crisis fueron las siguientes:

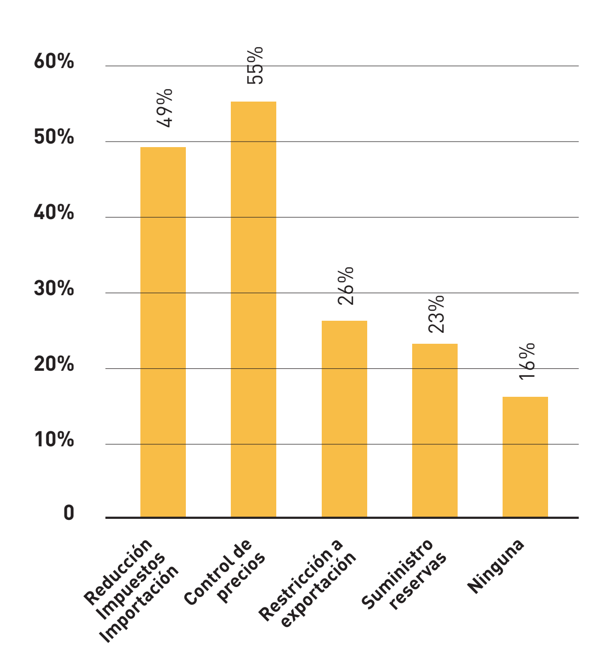
- Reducción de impuestos a la importación de cereales. Fue una medida aplicada en el 50 % de los países analizados y tuvo una gran aceptación tanto por la simplicidad del procedimiento como por responder al interés general de la población y al rédito político de los gobernantes.
- Control de precios y/o subsidios al consumidor. Aplicado en el 55 % de los países para reducir el impacto de la subida de los precios en los consumidores.
- Restricciones a la exportación. Establecidas en una cuarta parte de los países.
- Utilización de reservas existentes. Aplicada en una cuarta parte de los países analizados, en aquellos que contaban con reservas suficientes.

Tan solo un 16 % de los Gobiernos no tomaron ninguna medida política para enfrentar la crisis, lo que es un indicador de la importancia que la crisis de precios de los alimentos ha tenido para estos países y de la capacidad para responder con medidas más o menos acertadas o controvertidas a la misma.

*f*2

Medidas tomadas para afrontar la subida de los precios (77 países)
Fuente: FAO 2008b.





Aunque estas medidas tuvieron, en general, un efecto inmediato, a largo plazo son contraproducentes, puesto que contribuyeron a incrementar la fluctuación de precios de los mercados internacionales e interfirieron en los mercados nacionales y locales. El control de precios reduce el precio que los agricultores reciben por los productos, por lo que muchos productores perdieron el incentivo para producir más alimentos. Además, esta medida beneficia a todos los consumidores por igual, incluso a aquellos que pueden adquirir alimentos independientemente del precio que tengan; por lo tanto, el control de precios destina fondos que podrían estar destinados a los más pobres para ayudar de forma indiscriminada, y por lo tanto beneficiar también a personas que no lo necesitan. Las restricciones a la exportación o los subsidios a la importación tienen efectos negativos en los socios comerciales que dependen de las importaciones, además de desincentivar a los agricultores reduciendo el tamaño potencial del mercado.

Algunos países en desarrollo han puesto en marcha medidas innovadoras que van a contribuir a aumentar el acceso a los alimentos a las poblaciones más pobres. Por ejemplo, en Vietnam se va a realizar una tercera cosecha de arroz en el Delta del Mekong para incrementar el volumen de alimentos, y en la India se está estudiando la posibilidad de prohibir la negociación de contratos de futuro de alimentos en su mercado.

2.2
La respuesta multilateral y de los países desarrollados

La respuesta a la crisis con medidas específicas de ayuda al desarrollo por parte de los países desarrollados y de los organismos internacionales –excepto en el caso del Programa Mundial de Alimentos (PMA)– no comenzó de manera efectiva y real hasta el presente año 2008. Es difícil dar una explicación del retraso en reaccionar ante un problema de esta magnitud que no vaya más allá de reconocer la escasa flexibilidad de los países desarrollados en la toma de decisiones y la falta de eficacia de los organismos internacionales en coordinar acciones y tomar medidas que atañen a su responsabilidad.

La mayoría de los países desarrollados han comprometido fondos adicionales para ayuda alimentaria de emergencia a través del PMA, y han destinado nuevos fondos para acciones dirigidas a aumentar la producción agrícola en los países en desarrollo. Estos compromisos se establecieron en el periodo abril-junio 2008, como respuesta a los llamamientos y a las conferencias internacionales. El siguiente cuadro muestra algunos de los más importantes.



Los «compromisos» de los países desarrollados
Fuentes: Varias.[2]



Estados Unidos	770 millones de dólares, de los cuales 620 van destinados directamente a la compra de alimentos y 150 son para proyectos de largo plazo de apoyo a la agricultura.
Japón	100 millones de dólares en ayuda alimentaria.
Canadá	50 millones de dólares al PMA que se suman a los 180 millones de su contribución anual. Incluye una contribución especial de 10 millones de dólares para Haití.
Gran Bretaña	60 millones de dólares al PMA y 800 millones de dólares para agricultura (incluyendo investigación) en un plazo de cinco años. Incluye un apoyo especial de 50 millones a Etiopía.
Francia	1.000 millones de euros destinados a desarrollar la agricultura en África subsahariana en un periodo de cinco años.
Italia	14 millones de euros al Fondo de Seguridad Alimentaria de la FAO.
Holanda	50 millones de euros para impulsar el desarrollo de la agricultura a través del conocimiento y la formación.
Suecia	12 millones de dólares al PMA, que se suman a los 66 millones como contribución anual.
Noruega	20 millones de dólares a través de PMA e instituciones africanas para los países más afectados.

Los recursos comprometidos hay que observarlos con precaución, puesto que algunos de ellos son compromisos previos a la crisis de los alimentos, y con seguridad algunas de las promesas nunca se van a materializar.

2
Noticias en *The Guardian* y la *BBC*, y los discursos de los jefes de Estado en la Conferencia de Alto Nivel de Roma en junio de 2008.

En el ámbito multilateral, las iniciativas fueron planteadas inicialmente de forma unilateral y fragmentada, conforme a la experiencia y «saber hacer» de cada una de las agencias, y con cierto carácter continuista.

El PMA lanzó la primera alerta internacional sobre la crisis alimentaria, que denominó «*tsunami* silencioso», en abril de 2007. Solicitó apoyo urgente ante la alarmante escasez de fondos para poder continuar con los programas de ayuda alimentaria de emergencia dirigidos a los más afectados. El PMA calculó entonces que necesitaba 484 millones de euros para suministrar alimento a más de 90 millones de personas que dependen de sus programas, pudiéndose incrementarse este número debido a la subida de los precios.

La FAO lanzó la ***Initiative on Soaring Food Prices* (ISFP)** en diciembre de 2007, como medida urgente para estimular la producción agrícola. La ISFP consiste en distribuir semillas, fertilizantes, pienso animal y herramientas agrícolas a los pequeños agricultores antes del comienzo de la campaña agrícola, para aumentar la producción de alimentos en la siguiente cosecha. La FAO solicitó un apoyo de 1.700 millones dólares a la comunidad internacional para llevar a cabo esta iniciativa en los países más afectados hasta finales del 2009.

El FIDA anunció la disponibilidad de un fondo de 200 millones de dólares para potenciar la producción agrícola de los pequeños agricultores con acciones de corto plazo como la distribución de insumos agrícolas, y de medio y largo plazo con intervenciones dirigidas a aumentar la producción de manera sostenible.

El **Banco Mundial** anunció, avanzado el 2008, la creación de un Fondo de Financiación Rápida (*Rapid Financing Facility*) de 1.200 millones de dólares para responder a la crisis, que incluye 200 millones de dólares para los países más vulnerables. Además, se comprometió a aumentar su inversión en agricultura en más de 4.000 millones de dólares en el 2009.

El **Fondo Monetario Internacional** (FMI) se comprometió a analizar con los gobiernos de los países más afectados la puesta en marcha de medidas macroeconómicas adecuadas y el diseño de iniciativas sociales para apoyar a los más pobres.

Ante los efectos indiscutibles de la crisis, en febrero de 2008, el Consejo Ejecutivo de Naciones Unidas (NU) decidió establecer un **Grupo de Alto Nivel (*High-level Task Force*, HLTF)** para la Crisis Global de Alimentos. Este grupo está dirigido por el Secretario General de Naciones Unidas y reúne a todas las agencias, fondos y programas de las NU y de las instituciones de Bretton Woods. La principal función del HLTF es la elaboración y coordinación de un Plan Global de Acción para enfrentar la actual crisis alimentaria.

En junio de 2008 se celebró en Roma la **conferencia de alto nivel *Seguridad alimentaria mundial: Los retos del cambio climático y la bioenergía*,** que contó con la participación de 180 países, y que tuvo como tema central la crisis alimentaria. La declaración final de la conferencia evidencia la necesidad de poner urgentemente en marcha acciones coordinadas por parte de la comunidad internacional para paliar las consecuencias de la subida de precios entre las poblaciones más vulnerables y lograr la seguridad alimentaria y nutricional para todos. Los países firmantes solicitan a la FAO, en alianza con el PMA, el FIDA y las organizaciones que participan en el Grupo de Alto Nivel HLTF sobre crisis alimentaria, dar seguimiento a la situación de seguridad alimentaria global en todas sus dimensiones poniendo en marcha las estrategias necesarias para mejorarla.

En julio de 2008, el HLTF finalizó el **Plan Global de Acción**, denominado *Comprehensive Framework for Action* (CFA), que constituye el marco donde se refleja la posición común de los miembros del HLTF para: (i) enfrentar las amenazas y aprovechar las oportunidades del incremento de los precios de los alimentos; (ii) promover cambios en las políticas para evitar crisis alimentarias futuras; (iii) contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional en el contexto internacional, regional y nacional.

Los trabajos del Grupo de Alto Nivel de las NU (HLTF) y la presentación del CFA constituyen un precedente muy positivo en la coordinación y logro de consenso tanto en el ámbito interno de las organizaciones de Naciones Unidas como entre estas y las instituciones de Bretton Woods.

Sin embargo, enfrentar la crisis alimentaria requiere ampliar las alianzas y alcanzar de manera sistemática a actores clave como los Gobiernos de los países en desarrollo, los donantes, el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil y las ONG del Sur y del Norte. Este Plan de Acción Global no deja de ser una recopilación exhaustiva de propuestas poco concretas que vienen formando parte, desde hace décadas, de las agendas particulares de

cada uno de los organismos internacionales, y tan solo debería ser considerado como un punto de partida para, en el mayor breve plazo posible, poder priorizar acciones más concretas, efectivas y consensuadas entre los actores el desarrollo.

3 El papel de la cooperación española

3.1. Una revisión de los avances previos a la crisis de los alimentos

Durante la última década, España ha estado participando activamente en las cumbres y conferencias internacionales para combatir el hambre (Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 y 2002 en Roma, Cumbre del Milenio de Nueva York en 2000 y 2005), e incluso liderando acciones específicas, como el Quinteto contra el hambre de Naciones Unidas en el 2004, que no lograron ir mucho más allá de declaraciones y compromisos políticos con escasos resultados prácticos.

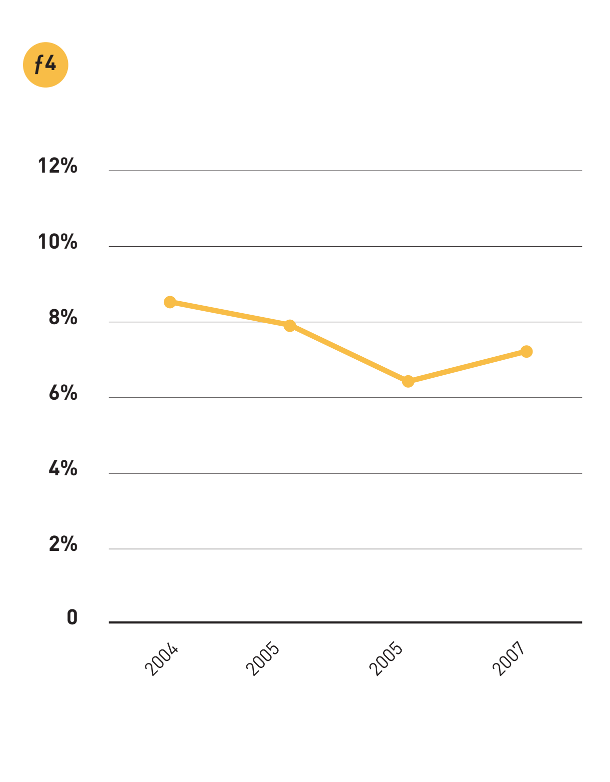
Sin embargo, sí es importante reconocer que desde la cooperación española se han venido realizando algunos avances interesantes para establecer una visión estratégica y coherente para enfrentar la situación del hambre en el mundo. En este sentido, se ha logrado superar esa perspectiva parcial y secundaria del tema, que principalmente enmarcaba la lucha contra el hambre en el ámbito de la ayuda humanitaria –Ley de cooperación para el desarrollo 23/1998, artículo 12– y la ayuda alimentaria –Plan Director (2001-2004), capítulo VI –, para pasar a una visión integral del problema y constituir una prioridad en el actual Plan Director (2005-2008). Para la puesta en marcha de esta prioridad del Plan Director se elaboró un documento de estrategia de lucha contra el hambre dirigido a orientar las iniciativas de la cooperación española en esta materia.

Con esta apuesta, la cooperación española da máxima prioridad en sus documentos estratégicos a la lucha contra el hambre desde un enfoque de derechos humanos. No obstante, una revisión de la evolución de los aportes de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) total de nuestro país comparada con la AOD dirigida hacia la lucha contra el hambre permite mostrar que, transcurridos tres años y medio desde la aprobación del actual Plan Director, esta prioridad no se ha llevado a la práctica. La prioridad estratégica de la lucha contra el hambre parece haber quedado en el papel.

Efectivamente, aunque en los últimos cuatro años se haya dado cierto incremento del monto total de los recursos destinados a la lucha contra el hambre[3] (de 169 millones de euros en 2004 a 269 millones en 2007), en términos relativos y teniendo en cuenta el incremento de la AOD de los últimos años, el porcentaje de la AOD destinada al sector agroalimentario y a la nutrición[4] se ha reducido de un 8,5 % en el 2004 a un 7,2 % en 2007. La cantidad de AOD dedicada a este sector en 2007 (269 millones de euros) es muy poco relevante en relación a los 3.747 millones de euros de la AOD total española en ese mismo año. La previsión del Plan Anual de Cooperación Internacional para el 2008 indica que este porcentaje puede ser aún menor (en torno al 5 %).

f4

Evolución del porcentaje de la AOD para la lucha contra el hambre
Fuente: Seguimiento PACI 2004, 2005, 2006 y 2007, PACI 2008 y DGPOLDE (octubre 2008)



3
A los efectos del presente análisis se ha considerado dentro del rubro de lucha contra el hambre la AOD destinada a ayuda alimentaria de emergencia, la seguridad alimentaria, la agricultura, los bosques, la pesca y la nutrición.

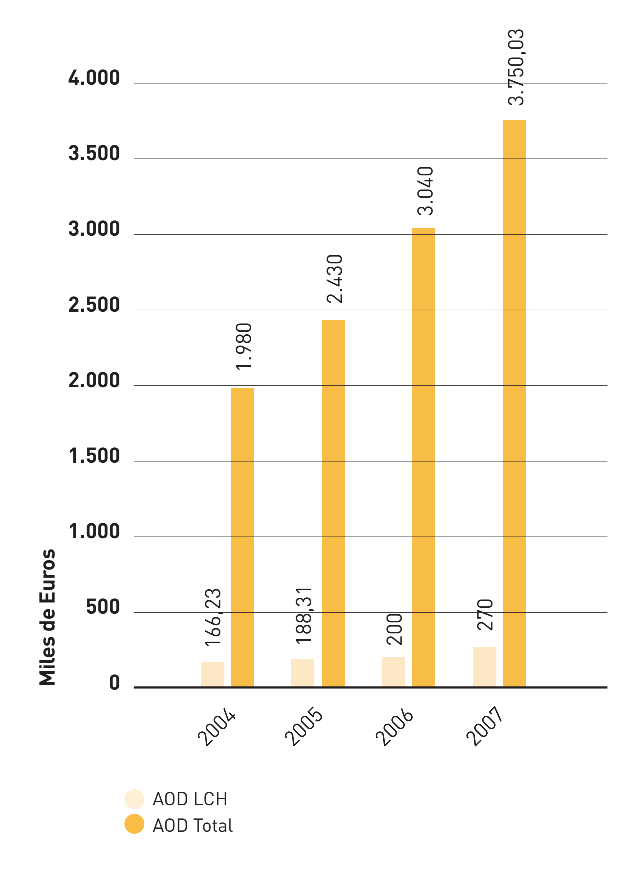
4
Las cifras oficiales de nutrición tan solo alcanzan a desglosar sectorialmente la AOD Bilateral Bruta (incluida la multi-bilateral), por lo que en ninguno de los cuadros que figuran a continuación ha sido posible contabilizar en estas cifras la AOD multilateral para nutrición.

f5

Evolución de la AOD total y la AOD para la lucha contra el hambre
Fuente: Seguimiento PACI 2004, 2005, 2006 y 2007 y datos DGPOLDE (octubre 2008).

En cuanto a la composición de la AOD para la lucha contra el hambre, calculada por la media de los últimos cuatro años[5], la agricultura supone algo menos de la mitad de los recursos empleados, un 22 % está destinado a seguridad alimentaria y un 16 % a ayuda alimentaria de emergencia. La nutrición comienza a tener un papel relevante a partir de 2007 con un incremento en relación a años anteriores de más del 600%, alcanzando la cifra de AOD bilateral bruta en este último año de 33,2 millones de euros.





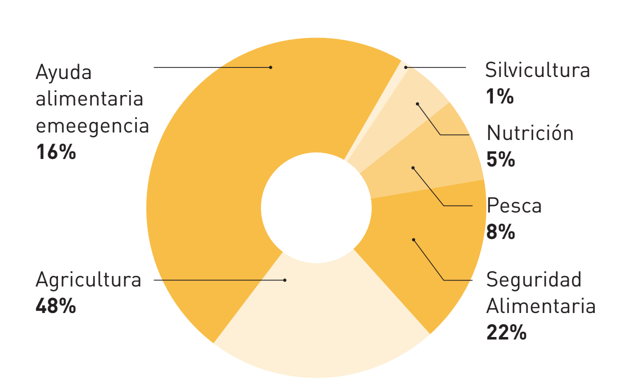


5
Se ha calculado a través de una media debido a la fluctuación del peso de la ayuda alimentaria de emergencia de un año para otro.



AOD para la lucha contra el hambre (2004-2007)
Fuente: Seguimiento PACI y DGPOLDE.





Con referencia al papel de la agricultura, las cifras de 2007 muestran que la AOD de este sector se elevó al 3,47 % de la AOD total española, cifra equivalente al porcentaje medio de la AOD total mundial destinada a este sector (3,5 % en 2004). El Plan Global de Acción para enfrentar la Crisis Alimentaria, establece el compromiso de que el porcentaje de AOD que deberá ser invertido para el desarrollo de la agricultura habrá de pasar del actual 3 % al 10 % en los próximos cinco años (NU, HLTF-CFA, 2008).

La cooperación española se encuentra ante circunstancias parecidas a otros países desarrollados, que en un espacio breve de tiempo han de reaccionar para incrementar los recursos destinados a este sector y contribuir así a revertir la histórica falta de inversión en agricultura para el desarrollo, uno de las causas estructurales que han incidido en la subida de los precios de los alimentos. Este reto no va a ser sencillo, pues se trata de incrementar la cantidad y la calidad de la AOD, evitando caer en actuaciones de ayuda internacional para el desarrollo en agricultura que no lograron los resultados esperados en décadas anteriores.

La ayuda alimentaria ha tenido un papel importante dentro del apoyo que la cooperación española presta a este sector. La mayor parte de esta ayuda es canalizada a través del PMA en forma de distribuciones gratuitas a las poblaciones vulnerables. En los últimos tiempos, con los fondos españoles el PMA ha puesto en marcha programas de alimentación escolar en Guinea-Bissáu, Bangladesh, Cabo Verde y Colombia, así como programas de comida por trabajo en Afganistán y Haití.

3.2 El estallido de la crisis alimentaria. Medidas iniciales adoptadas

Aunque el incremento del precio de los alimentos venía dándose desde el año 2002 de forma paulatina, es en el año 2006 cuando el aumento de precios comienza a ser más evidente (incremento del Índice de Precios Alimentarios del 9 %). El año 2007 representa el momento en que las subidas son más importantes (incremento del 27 %) hasta alcanzar su nivel más alto en junio de 2008 (51 % con relación a junio de 2007).

Al igual que ha ocurrido con otros países desarrollados y organismos internacionales, la cooperación española tampoco ha sido ágil a la hora de responder a la crisis de precios de los alimentos. Una revisión de las iniciativas que se han puesto en marcha desde la cooperación española permite concluir que, durante el 2007, se mantuvieron las iniciativas en curso, y que fue en el 2008 cuando se comenzaron a tomar medidas excepcionales dirigidas a enfrentar el problema.

Entre las medidas excepcionales planteadas en el 2008 se encuentran las siguientes:

- Duplicar los fondos que fueron destinados a ayuda alimentaria en 2007 (15 millones de euros), que serán ejecutados fundamentalmente a través del PMA, y apoyar a la FAO en la ISPF con 8,5 millones de euros.
- Aportar recursos para la compra de alimentos para enfrentar situaciones de emergencia puntuales relacionadas con la crisis de los precios (ej.: 500.000 euros Haití).
- Asignar recursos específicos (reserva de crédito del 15 %, aproximadamente 4,6 millones de euros) para subvenciones de proyectos de seguridad y soberanía alimentaria en el tercer procedimiento de Convocatoria Abierta y Permanente del ejercicio del 2008 - Resolución 1 agosto 2008.
- Abrir una convocatoria extraordinaria para ONGD para financiar proyectos que intenten paliar la crisis alimentaria en los países en desarrollo (7,6 millones de euros) - Resolución 23 de julio 2008.
- Otras medidas de menor cuantía dirigidas a apoyar la conferencia de la FAO de junio de 2008, ampliar la contribución a la Oficina del Coordinador de Naciones Unidas para asuntos Humanitarios, etc.

Las medidas aprobadas dan continuidad a las actuaciones acometidas en años anteriores con cierto incremento de la inversión en el sector. Son fácilmente identificables dos líneas de trabajo, la primera dirigida a impulsar la ayuda alimentaria de emergencia como instrumento dirigido a enfrentar los problemas más urgentes, y la segunda (ONG y CAP) dirigida a resolver problemas específicos dentro de las actuaciones prioritarias definidas en la estrategia de lucha contra el hambre.

3.3 Los compromisos más recientes para enfrentar la crisis. La apuesta por medidas estructurales.

En la conferencia de la FAO celebrada en junio de 2008, el Gobierno español planteó la necesidad de poner en marcha acciones coordinadas de medio y largo plazo para enfrentar las causas estructurales de la crisis alimentaria, asegurando el derecho básico a una alimentación adecuada. En este sentido, priorizó las medidas necesarias para aumentar la producción agroalimentaria compatibles con el desarrollo sostenible, y el impulso de las políticas agroalimentarias en los esquemas regionales de integración que permitan planificar la producción, el abastecimiento y el intercambio alimentario de los países más afectados.

Los compromisos asumidos por nuestro país en dicha conferencia fueron la aportación extraordinaria de 50 millones de euros en ayuda de emergencia y de 500 millones de euros hasta 2012 para el Plan de medidas de Lucha contra el Hambre. Dicho Plan de medidas se estructura en cuatro puntos fundamentales que se resumen en el cuadro número 7.

En la conferencia de la FAO, el Gobierno español propuso acoger en España una reunión de alto nivel, continuación de la de Roma, donde podrían articularse acciones concretas incluidas en el Plan Global de Acción de las NU y establecerse mecanismos de coordinación, para contribuir de manera decidida y efectiva a que la alimentación sea un derecho humano fundamental.

El plan de medidas de Lucha contra el Hambre



1
Apoyo a la agricultura familiar, especialmente en los países más empobrecidos de la región subsahariana, a través de programas de protección social que mejoren el acceso de las poblaciones involucradas en la producción alimentaria familiar a recursos y servicios, así como el desarrollo sostenible del medio rural y el acceso a una alimentación adecuada de los grupos en situación de mayor vulnerabilidad.

2
Programas específicos dirigidos a menores de cinco años, como grupo más afectado por la inseguridad alimentaria. En este marco, en agosto de 2008 se estableció una ventana específica destinada a nutrición, infancia y seguridad alimentaria, que financiará proyectos de todas las agencias del sistema de Naciones Unidas, en el marco del Fondo España – PNUD.

3
Una iniciativa para el Desarrollo de los Territorios Rurales (DTR) en América Latina. España pretende la creación de un fondo para DTR dirigido a financiar propuestas que integren las políticas y programas de seguridad alimentaria con las de desarrollo de los territorios, promoviendo pactos estratégicos territoriales entre los actores públicos y privados.

4
Un programa de apoyo e intercambio científico-técnico agrario, pesquero y alimentario que responda a las demandas de alimento y medios de vida de la población en situación de inseguridad alimentaria.

Una primera reflexión sobre estos compromisos es que parece que de nuevo prevalece la idea de priorizar acciones de medio y largo plazo frente a las coyunturales (ayuda alimentaria, entrega de insumos...) para contribuir a resolver un problema de honda raigambre estructural como es el hambre. De una u otra manera, estos compromisos vienen a recordarnos los planteamientos que subyacen en el anterior Plan Director y en la estrategia que lo desarrolla.

De nuevo nos encontramos con el mismo reto, pendiente aún desde hace cuatro años: llevar a la práctica un planteamiento político y estratégico, sin duda acertado, pero que requiere de actuaciones concretas y de gran calado que contribuyan a lograr cambios reales en la situación actual.

Este no es un reto exclusivo de la cooperación española, sino que es fundamentalmente un reto de la agenda internacional de desarrollo, que debe de poner las condiciones para revertir la histórica falta de inversión en agricultura para el desarrollo y lograr que el incremento de la AOD para agricultura sea también un compromiso de eficacia de esta ayuda y de coherencia entre las políticas internas y externas de los países.

4 Los próximos pasos. Algunas sugerencias

En los próximos años, la cooperación española tendrá que enfrentar estos retos por doble vía. Por un lado, sabiendo traducir las buenas estrategias y políticas de cooperación en acciones y programas concretos que tengan un impacto real en la lucha contra el hambre. Por otro lado, participando activamente con la comunidad internacional para enfrentar los efectos de la subida de los precios internacionales de los alimentos a través del fortalecimiento de la ayuda oficial al desarrollo (cantidad y calidad) para la agricultura y el desarrollo rural.

El momento actual representa una oportunidad excepcional para poner en marcha intervenciones eficaces de lucha contra el hambre, puesto que se cuenta con voluntad política, prioridades adecuadas y bien definidas, y un compromiso internacional de coordinar acciones para mejorar la situación alimentaria con acciones más eficaces.

El nuevo Plan Director deberá construirse a partir de las experiencias exitosas del ejercicio anterior e incluir propuestas innovadoras, para aumentar su escala y lograr mayor eficacia en las intervenciones.

En lo que respecta a las actuaciones en el terreno, la apuesta por el apoyo a la pequeña agricultura familiar, mediante el acceso a recursos y servicios, y a la protección social, mediante programas de transferencia condicionadas, son dos de las medidas que deberían ser promovidas con mayor firmeza. Se ha demostrado que la complementariedad entre iniciativas productivas y redes sociales activa la demanda de producción de alimentos y los mercados de productos y servicios locales, favoreciendo la articulación social y económica de los territorios rurales.

Por lo que se refiere al apoyo a la investigación y al intercambio científico-técnico agroalimentario, el enfoque predominante debería de ser el de fomentar la investigación pública dirigida a resolver los problemas que enfrentan las poblaciones mas vulnerables. Para ello es esencial involucrar a estas poblaciones, de manera que se pueda partir del conocimiento local y buscar soluciones sencillas y de bajo coste que puedan ser fácilmente llevadas a la práctica.

Un aspecto sobre el que se debería poner especial atención es la eficacia de los recursos que actualmente se destinan a organismos internacionales. La cooperación española debería priorizar el seguimiento en el empleo de estos recursos para que respondan en su ejecución a los principios de la Declaración de París de eficacia de la ayuda (principalmente PMA, FAO y FIDA). La necesidad de coordinación en el terreno entre los organismos de Naciones Unidas para poder acceder al Fondo España-PNUD para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio parece dar buenos resultados en promover acciones conjuntas y complementarias de estos organismos. La reciente apertura de la ventana de nutrición, infancia y seguridad alimentaria a través de estos fondos es una iniciativa destacable de la que se podrían extraer experiencias interesantes.

Así mismo, es importante enfatizar la importancia de la coherencia entre políticas, algo que en la lucha contra el hambre se comprueba que es una de las claves para lograr cambios efectivos y contundentes. Desde la cooperación española se deberán de hacer todos los esfuerzos posibles para lograr coherencia con las políticas de comercio, agricultura y pesca, salud, medio ambiente y tecnología. Más aún teniendo en cuenta la incidencia en la lucha contra el hambre de temas emergentes como los biocombustibles, el cambio climático, la inocuidad de los alimentos, la biotecnología y el comercio agroalimentario.

Finalmente, el reciente compromiso del Gobierno español en la Conferencia de Roma de auspiciar una cumbre para combatir los efectos de la escalada de precios alimentarios es una oportunidad para nuestro país de liderar medidas concretas y coordinadas por parte de la comunidad internacional.

Bibliografía

Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE), *Seguimiento PACI, 2006*, Madrid, 2007.
Seguimiento PACI, 2007, Madrid, 2007.
PACI, 2008, Madrid, 2007.

FAO 2008a, www.fao.org/worldfoodsituation/FoodPricesIndex/en/, ingresado en septiembre 2008.

FAO 2008b "Aumento del precio de los alimentos: hechos, perspectivas, impacto y acciones requeridas". Presentado en la Conferencia de alto nivel sobre la seguridad alimentaria mundial: los desafíos del cambio climático y la bioenergía. Roma 3 a 5 junio 2008.

FAO 2008c, «Intervención del Presidente del Gobierno de España en la Cumbre de Seguridad Alimentaria Mundial: Desafíos del Cambio Climático y la Bioenergía», Roma, 6 junio 2008.

OCDE/FAO 2008, *Agricultural Outlook 2008-2017.*

ONU 2008, *High Level Task Force on the Global Food Crisis. Comprehensive Framework for Action (HLTF-CFA)*, julio 2008.

.Capítulo 12.

Los más pequeños, primeras grandes víctimas de la crisis alimentaria

*

Capítulo elaborado por **Carlos Ugarte**,
Responsable de Relaciones Externas
Médicos Sin Fronteras España.

1

Introducción

Existen múltiples causas para explicar la actual crisis de precios de los alimentos: el encarecimiento acelerado de los carburantes; la falta de inversiones en el sector agrícola; el rápido aumento de la demanda de alimentos en economías en expansión, como India y China; las políticas de subsidios agrarios de Estados Unidos y la Unión Europea que afectan a la competitividad de los agricultores de los países en desarrollo; la recurrencia de fenómenos meteorológicos adversos; la degradación medioambiental; las ayudas a la producción de biocombustibles que sustituyen a la producción de alimentos para consumo humano; la imposición de restricciones a la exportación, como es el caso actual de India y Vietnam; y, sobrevolando a todas ellas, la especulación. Los efectos de este desafiante entorno económico están siendo muy diversos y el más preocupante para las poblaciones más vulnerables es la inseguridad alimentaria. El Banco Mundial estima que la presente crisis puede empujar a la pobreza a 100 millones más de personas.

Existe un riesgo real y palpable de que las hambrunas y la desnutrición severa aumenten en el mundo. Sin embargo, la capacidad de las agencias especializadas de Naciones Unidas para hacer frente a las necesidades adicionales provocadas por la crisis está seriamente comprometida. A modo de ejemplo, señalar que el poder adquisitivo del Programa Mundial de Alimentos (PMA) se ha reducido en un 40% como consecuencia del aumento del precio de los mismos.

Esta crisis está generando un debate sin precedentes que nos brinda la posibilidad de llamar la atención sobre un aspecto específico de la misma: el vínculo fundamental que existe entre la nutrición y la salud infantil. Durante largos años, las políticas de planificación de la ayuda alimentaria vienen obviando las necesidades nutricionales en la primera infancia, un olvido que contribuye de manera decisiva a una crisis crónica de desnutrición infantil.

Existe un riesgo considerable de que problemas como la mortalidad entre los niños menores de 5 años y sus necesidades nutricionales se pierdan en un mar de debates políticos mucho más amplios que giran en torno al desarrollo económico y agrícola de los países más pobres. Sin pretender cuestionar la imperativa necesidad de abordar soluciones estructurales de largo alcance para garantizar la seguridad alimentaria en los países en desarrollo, es crucial que la comunidad internacional contemple en sus estrategias las necesidades médicas inherentes a la morbi-mortalidad infantil asociada a la desnutrición. Hacen falta intervenciones eficaces y bien dirigidas que hagan frente a las necesidades nutricionales inmediatas de los niños en edad de crecimiento.

La actual escalada de precios de los alimentos está exacerbando la crisis crónica del hambre y, en el caso de los más pequeños, la de la desnutrición infantil. En consecuencia, muchos países en vías de desarrollo no sólo no han progresado, sino que de hecho retrocederán en cuanto al cumplimiento del primero de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas[1] (ODM1), consistente en reducir el hambre y la pobreza, y del ODM4, orientado a reducir la mortalidad infantil para el año 2015.

Hasta ahora, los programas de lucha contra la desnutrición se centran en cambiar los comportamientos de las madres, educar sobre las mejores opciones nutricionales y tratar de garantizar la seguridad alimentaria. Sin embargo ningún programa de nutrición basado en la educación comunitaria ha demostrado ser eficaz en regiones donde existe inseguridad alimentaria. Estas estrategias son insuficientes, ya que las madres que viven en los países considerados "puntos calientes" de la desnutrición no sólo necesitan consejos sobre cómo alimentar a sus hijos, necesitan tener acceso a los alimentos que contienen los nutrientes necesarios para que éstos no caigan enfermos o para que, si lo están, se recuperen. Obviamente, responder a los desafíos que plantea la lucha contra la pobreza y la inseguridad alimentaria es muy importante, pero son estrategias con resultados a largo plazo, que no contemplan las necesidades inmediatas de los millones de niños que están en riesgo de morir hoy.

Es preocupante que las propuestas y los planes de acción actuales no recojan medida alguna para abordar los efectos inmediatos de la crisis alimentaria sobre la salud. Algunos defienden inversiones urgentes en protección social mediante transferencias en efectivo, alimentación escolar u otros programas dirigidos de ayuda monetaria y de alimentos para proteger los activos de los más

1 Ver http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/report2007/mdgreport2007r2.pdf

desfavorecidos. Si bien tales medidas serían importantes, no abordan las necesidades nutricionales de los niños menores de 2 años (en fase de rápido crecimiento), ni cuestionan la calidad de los alimentos que se proporcionan actualmente a las comunidades más necesitadas. Invertir sólo en protección social no puede tener más que un efecto indirecto sobre la nutrición en la primera infancia y, por tanto, no ataja directamente el inminente riesgo de desnutrición ni sus consecuencias.

2

La desnutrición infantil es una emergencia médica

Los equipos de Médicos Sin Fronteras (MSF) son testigos a diario del devastador impacto de la desnutrición sobre los más pequeños, habiendo tratado a más de 150.000 niños al año en 2006 y 2007. La desnutrición debilita las defensas y aumenta el riesgo de morir de neumonía, diarrea, sarampión o sida, cinco enfermedades que son responsables de la mitad de los casi 10 millones de muertes anuales entre los niños menores de 5 años[2]. Los altos índices constantes de mortalidad infantil en África subsahariana y en el sur de Asia no se podrán reducir a no ser que se responda a la desnutrición con más contundencia.

Según estimaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), actualmente hay 178 millones de niños desnutridos en el mundo, de los cuales 20 millones sufren desnutrición aguda severa. Un claro síntoma de esta enfermedad es la consunción: si durante la primera infancia, un niño no recibe la alimentación que necesita para mantener un buen ritmo de crecimiento, su organismo empieza a consumir sus propios tejidos para obtener los nutrientes que no le aporta la dieta diaria. Si a este niño no se le trata a tiempo, morirá o, con "suerte", sobrevivirá con graves secuelas.

Un estudio realizado por la OMS en varios países, que condujo a la elaboración de las Pautas de crecimiento infantil de la OMS (2006)[3], reveló que todos los niños en todas las regiones pueden conseguir un estándar similar de peso-talla y de desarrollo con una nutrición adecuada, atención sanitaria y un entorno saludable. Por lo tanto, las necesidades nutricionales de los niños en edad de crecimiento en cualquier parte del mundo son fundamentalmente las mismas.

En los países desarrollados, los niños pequeños comen una variedad de alimentos ricos en nutrientes como carne roja, pollo, pescado, huevos, frutas y verduras, para cubrir sus necesidades nutricionales mientras siguen la lactancia materna. Incluso, aunque los bebés no coman carne, los alimentos infantiles y los cereales se enriquecen con vitaminas y minerales, especialmente hierro y zinc, para cubrir sus necesidades nutricionales[4]. La leche es una importante fuente de la mayoría de estos nutrientes y, por tanto, parte fundamental de la dieta infantil.

La calidad de los alimentos y, en especial, el acceso a alimentos de origen animal (leche y derivados lácteos, huevos y carne entre otros) es fundamental para mantener una buena nutrición y la salud en la primera infancia. Sin embargo, en los países con menos recursos, donde este tipo de alimentos son más caros, o en situaciones de crisis, donde ni siquiera están disponibles, se hace imposible el acceso generalizado de la población a los mismos.

La mayoría de los casos de desnutrición aguda severa se concentran en un sector de población comprendido entre los 6 meses y los 2 años de edad. En tan sólo 20 países del mundo se concentra el 80% de los casos de desnutrición en sus formas más agudas. El problema está concretamente localizado en África subsahariana (países del Sahel y el Cuerno de África) y en algunas zonas del sur de Asia.

Los programas de nutrición no han contado hasta ahora con la voluntad política ni con la financiación necesaria para incrementar el número de intervenciones eficaces, especialmente en las zonas de mayor inseguridad alimentaria. En la actualidad, según la revista médica *The Lancet*, la comunidad internacional sólo gasta el equivalente a dos dólares por niño en los 20 países más afectados por la desnutrición crónica. Una mínima parte de lo que haría falta para invertir la situación actual.

2 http://www.childinfo.org/mortality.html

3 Para más detalles sobre los nuevos patrones: http://www.who.int/childgrowth/en/

4 Principios Rectores para una Alimentación Complementaria en la Lactancia. OPS/OMS, 2003 http://www.paho.org/English/AD/FCH/NU/Guiding_Principles_CF.htm

3 La ayuda alimentaria

Las ayudas para paliar la desnutrición se desarrollaron inicialmente en la década de 1960. Se materializaron en mezclas de harinas enriquecidas a base de trigo o maíz con soja (*corn soy blend* o CSB). Pensando en las necesidades nutricionales de la infancia, llevaban un añadido vital: leche en polvo. Sin embargo, en la década de los ochenta este ingrediente se eliminó por motivos puramente económicos, al terminarse los excedentes lácteos en los países ricos de los que procedía la ayuda.

Por otra parte, las CSB no han experimentado prácticamente ningún cambio en su composición, a pesar de que ahora existe un mayor conocimiento sobre cómo dar una mejor respuesta a las necesidades nutricionales de los niños más pequeños[5]. En la actualidad, las CSB no se comercializan en los países desarrollados porque se ha comprobado que la harina de soja no es adecuada para la primera infancia: contiene proteínas de baja calidad y un exceso de factores antinutrientes que inhiben la absorción de minerales esenciales tales como el zinc.

Sin embargo, y a pesar de todas las evidencias, las ayudas para paliar la desnutrición se siguen basando en CSB procedentes de plantas y sin ningún componente lácteo, aun sabiéndose en la actualidad que no es lo indicado para facilitar el crecimiento de los niños, especialmente durante sus dos primeros años de vida. La minimización de costes prima sobre el deber imperativo de cumplir con unos estándares nutricionales mínimos, un doble rasero mortal cuyas consecuencias se vienen sufriendo con carácter crónico en los últimos años.

A mediados de los noventa, diversas investigaciones académicas lograron importantes adelantos terapéuticos en el campo de la nutrición. Gracias a ellos, la mortalidad provocada por las formas más severas de desnutrición infantil se redujo drásticamente de un 40% a menos de un 5%. Sin embargo, debido a su coste y complejidad de manejo, su uso se limitó prácticamente al ámbito de los centros de tratamiento nutricional de las organizaciones humanitarias especializadas.

5 Corn Soya Blend – Ten Minutes to Learn About it" Series, Vol 1 No 5, Programa Mundial de Alimentos, Octubre de 2007, disponible en nutrition@wfp.org

4 Los nuevos productos terapéuticos

La gran innovación en el tratamiento de la desnutrición infantil se produjo durante la pasada década y vino a solventar el problema del acceso a dicho tratamiento a través del desarrollo de nuevos productos terapéuticos preparados (*Ready to Use Therapeutic Food*, RUTF), ricos en nutrientes y altamente efectivos. Se presentan en paquetes individuales de una pasta lista para consumir con un aporte de 500 calorías. Contienen leche en polvo y los 40 nutrientes esenciales que un niño desnutrido necesita para paliar sus deficiencias nutricionales y ganar peso.

Los RUTF son fáciles de usar en entornos con recursos limitados y son una forma eficaz y segura de proporcionar leche y nutrientes a niños menores de 2 años: no contienen agua, lo que los hace resistentes a la contaminación bacteriana; se presentan en paquetes individuales de papel de aluminio envasados al vacío; no requieren preparación previa; tienen una larga caducidad; y resultan fáciles de transportar, almacenar y usar en climas cálidos. Y lo que es más importante y decisivo: gracias a estos productos, la mayor parte de pacientes pueden ser tratados en sus domicilios bajo la supervisión de sus madres o cuidadores.

Este hecho ha supuesto una auténtica revolución a la hora de posibilitar el acceso al tratamiento, ya que, al no requerir una hospitalización sistemática del niño desnutrido y no tener por tanto la limitación impuesta por el número de camas de los centros nutricionales, se puede acceder a poblaciones alejadas de los mismos y tratar a muchos más niños. Elementos todos ellos esenciales, cuando hablamos de países con enormes deficiencias en infraestructuras, transportes, comunicaciones y en ocasiones de seguridad, con la limitación de movimientos que conlleva y la imposibilidad en muchos casos de llegar con un niño enfermo a un centro de tratamiento.

Algunas organizaciones como MSF y Acción Contra el Hambre venimos empleando con éxito alimentos terapéuticos preparados para el tratamiento de la desnutrición aguda severa. A modo de ejemplo, decir que en el año 2005, durante la crisis alimentaria en Níger, MSF trató a más de 60.000 niños con RUTF, obteniendo unas tasas de curación superiores al 90%: un número de niños tratados con éxito impensable apenas unos años antes de la aparición en escena de estos alimentos como forma de tratamiento.

En un informe de 2006[6] sobre la Iniciativa para poner fin al hambre y la desnutrición entre los niños el PMA y UNICEF, conscientes de la gravedad del problema, anunciaron una estrategia integral para reducir la desnutrición infantil en 100 millones de familias. Esta estrategia contemplaba, entre otras medidas, el uso intensivo de alimentos terapéuticos como tratamiento eficaz para la desnutrición infantil en sus formas más severas. Las medidas anunciadas nunca se llegaron a poner en marcha por falta de compromiso político y de financiación. De hecho, se considera que a día de hoy tan sólo el 3% de los 20 millones de niños que sufren desnutrición aguda severa en el mundo reciben el tratamiento adecuado con alimentación terapéutica para paliar sus deficiencias nutricionales. Entre 10.000 y 15.000 niños pagan diariamente con su vida las consecuencias de este abandono. Los que consigan sobrevivir sufrirán secuelas irreversibles que les acompañarán de por vida, condicionando su futuro y, con él, el de sus respectivos países.

A pesar de la evidencia, y aun en medio de una crisis nutricional como la que vivimos en estos momentos, siguen sin desarrollarse campañas nutricionales orientadas a las necesidades específicas de los más pequeños y al uso de la alimentación terapéutica para los casos de desnutrición más graves. La mayoría de gobiernos de países en vías de desarrollo, donde la carga de la desnutrición es más pesada, no pueden permitirse ni el coste ni la puesta en práctica de estos tratamientos, a pesar de ser conscientes de su apremiante necesidad[7]. Necesitan ayuda y, no nos engañemos, éste no es un problema abordable con la exclusiva participación de ONG especializadas. Hemos realizado avances en el tratamiento de la desnutrición aguda y demostrado sobre el terreno que el objetivo es alcanzable, pero se necesitan políticas públicas y apoyo financiero para lograr una meta que a nosotros nos desborda. Un objetivo de mínimos para hacer frente de inmediato a una emergencia sanitaria: 20 millones de niños desnutridos agudos severos en 20 países donde se registra el 80% de la desnutrición crónica.

6 *Ending Child Hunger and Undernutrition Initiative* http://www.wfp.org/eb/docs/2006/wfp091984~1.pdf

7 http://www.fantaproject.org/downloads/pdfs/Participants_CMAM_Workshop_April2008.pdf
http://www.fantaproject.org/events/cmam08.shtml

5 Faltan fondos e iniciativas específicas

Hasta la fecha, las aportaciones de las agencias internacionales, en particular de la OMS y de UNICEF, han sido limitadas, a juzgar también por la agenda fijada por el Grupo Operativo de Alto Nivel de Naciones Unidas[8].

A pesar de que la OMS ha reconocido la crisis y ha identificado 20 "puntos calientes" de desnutrición, hasta la fecha no se ha emprendido ninguna acción concreta. Dicha organización ha expresado su temor de que una mayor asignación económica de las familias para la alimentación vaya en detrimento de sus recursos para la salud: las familias que gasten una mayor parte de sus ingresos en alimentos destinarán menos a sus necesidades sanitarias y aplazarán sus visitas a los centros de salud.

Si bien UNICEF sí se muestra más atenta al impacto de la crisis sobre la infancia y se implica directamente en la ejecución de programas de tratamiento de la desnutrición sobre el terreno, se enfrenta a graves restricciones presupuestarias. Esto impide la ampliación de su respuesta a la población infantil en los contextos más vulnerables, mediante un incremento de la alimentación terapéutica y suplementaria.
En muchos de los países en los que opera MSF, a las consecuencias de la actual crisis alimentaria se suma un entorno de por sí inestable e inseguro, donde los más vulnerables –niños menores de 2 años y sus madres– sufren una grave falta de acceso a alimentos. La situación de Etiopía es un triste aunque perfecto ejemplo de cómo la crisis alimentaria ha agravado la crisis crónica de la desnutrición. Desde septiembre de 2007, los precios de los alimentos se han incrementado un 90% y, aunque UNICEF ha estimado que 126.000 niños etíopes necesitan alimentación terapéutica inmediata, en la actualidad no hay fondos disponibles para ello.

La situación descrita sugiere la necesidad de poner en marcha estrategias orientadas específicamente a reducir la carga de la desnutrición infantil, es decir, soluciones que salven las vidas de millones de niños.

Ahora no hay excusa, puesto que tenemos perfectamente identificado el problema. Conoce-

8 *UN High Level Task Force on Food Price Crisis*

mos sus causas y los errores cometidos hasta ahora en su tratamiento. Tenemos localizada la zona donde la carga de la desnutrición infantil aguda es más pesada. No es un problema a escala mundial. Se ceba en 20 países y, sobre todo, ahora sabemos que existe el remedio para ponerle freno. Tenemos por tanto la gran oportunidad, y a la vez el reto, de que –esta vez sí– las agencias internacionales y los principales países donantes, entre los que España ocupa un lugar destacado, lideren el cambio e impulsen decididamente estrategias ya probadas para combatir la desnutrición infantil.

Esas nuevas estrategias implican :

- Que la desnutrición infantil aguda severa se reconozca como una emergencia médica y que la alimentación terapeutica, como forma eficaz de tratamiento, se incorpore en las estrategias de ayuda alimentaria y nutricional de la Cooperación Española.
- Que se reconozca que los niños constituyen el grupo más afectado por la inseguridad alimentaria y que, por lo tanto, se requieren intervenciones a la medida de sus necesidades. Esto implica una revisión de la calidad de las ayudas alimentarias, que España como país donante, canaliza a través de las Agencias especializadas en la alimentación y la infancia de Naciones Unidas, garantizando la cobertura de las necesidades nutricionales específicas. La estrategia debería fijar unos estándares mínimos para la ayuda alimentaria destinada a los niños por edades y a las mujeres embarazadas y lactantes.
- La firma de programas bilaterales con países afectados por la desnutrición infantil aguda severa, con los que España mantenga relaciones de cooperación, para apoyar técnica y financieramente estrategias de tratamiento ambulatorio en sus programas de salud. Los países receptores deberán desarrollar protocolos que fomenten la gestión comunitaria de la desnutrición aguda severa y adoptar e implementar las nuevas pautas de crecimiento infantil de la OMS.
- La creación de un fondo de cooperación específicamente orientado a combatir la desnutrición infantil aguda severa.
- El apoyo de estrategias dirigidas a promover la investigación y el desarrollo de nuevas formas de alimentación terapeutica, así como su producción a nivel local, al aumento de la demanda y la reducción de su precio.

El anuncio del Gobierno español, tras la cumbre de la FAO[9] celebrada este verano en Roma, estableciendo la seguridad alimentaria de los niños menores de 5 años como una prioridad inmediata, invita a la esperanza. La esperanza de que un país, en este caso el nuestro, lidere desde su propio compromiso iniciativas políticas y nuevas líneas estratégicas de intervención para dar respuesta a esta vergonzante crisis que amenaza con perpetuarse. El reto es grande, pero la oportunidad es aún mayor.

9 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

.Capítulo 13.

Una tragedia oculta.

Las consecuencias de la crisis político-económica sobre el sistema de salud en Zimbabue

*
Capítulo elaborado por el Departamento
de Operaciones de Médicos Sin Fronteras-España.

1 Introducción

La ampliamente reportada crisis económica y política en Zimbabue, agravada por unas tasas de inflación galopantes y por las luchas políticas entre el Gobierno y el partido de la oposición, ha provocado otra crisis no tan mediática en el sector de la salud del país.

El sistema de salud se está derrumbando por la falta de elementos básicos como personal en hospitales y clínicas, pago de salarios, medicamentos y materiales esenciales, suministro de agua y mantenimiento de los equipamientos. El que en su día fue un potente y altamente profesional sector sanitario hoy se ve sobrecargado por miles de pacientes de VIH/sida e incluso tiene dificultades para prestar atención básica de salud a la población.

Detrás de la caída en picado de la esperanza de vida (de 61 años en 1990 se ha pasado a menos 36,6 años hoy en día) se esconden unas cifras de mortalidad y morbilidad que aumentan de forma descontrolada. Hoy, el acceso a la atención sanitaria se limita a los pacientes que pueden pagar los altos precios del transporte, las tarifas por los servicios de salud prestados y el coste de los medicamentos, mientras otros pacientes con ingresos inferiores a un dólar estadounidense al día (más del 50 % de la población) permanecen en sus casas sin tratamiento ni asistencia. Los niños más pequeños se han visto especialmente afectados por esta falta de acceso a la salud, con una tasa de mortalidad de 81 por 1.000 nacidos vivos (UNICEF 2007).

Tras épocas de sequía y malas cosechas, las reservas de alimentos y de agua se encuentran por debajo de los niveles adecuados para sustentar a la población. Los precios de los alimentos básicos suben por encima del alcance de los consumidores o desaparecen de los mercados debido a las medidas de control de precios. La nutrición de la población en general se ha convertido en un tema preocupante, especialmente en zonas urbanas, donde las estructuras de salud registran cada vez más casos de desnutrición severa. El suministro y la calidad de agua potable disminuye cada día que pasa y la gente la obtiene de fuentes cada vez menos seguras, lo que favorece la aparición de brotes de cólera y otras infecciones relacionadas con el agua. Los problemas en materia de nutrición y de agua no son más que dos de los muchos peligros para la salud a los que se enfrenta la población de Zimbabue.

Este artículo aborda tres perspectivas distintas sobre la crisis en el sector de la salud, centrándose en las amenazas actuales para dicho sector, la disminución del acceso y la calidad de los servicios, y los peligros directos sobre la salud de la población.

2 Amenazas para el sistema de salud

El sistema de salud de Zimbabue, en su día muy profesional y respetado en toda África, ha alcanzado unos niveles críticos de deterioro en los últimos años. La falta de recursos humanos, financieros y materiales, unida a la alta prevalencia de VIH/sida, amenaza con socavar todo el sistema de salud del país.

2.1 Falta de recursos humanos

La crisis económica ha provocado una masiva fuga de cerebros. La mayoría de profesionales de la salud han buscado salarios más estables y mejores fuera de Zimbabue. El personal sanitario también se ha visto afectado por el sida y otras enfermedades que han incidido directamente en la morbi-mortalidad de este colectivo. Según estimaciones de vacantes recientes de la ONU, existe un vacío de hasta un 57 % de médicos, un 47 % de enfermeros, un 58 % de farmacéuticos y un 75 % de gestores con experiencia. Solo un 20 % de las plazas de personal médico de distrito están actualmente cubiertas. El personal sanitario que se ha quedado en el país es de niveles profesionales inferiores, menos formado y menos capacitado, y posiblemente no se ha ido porque no ha encontrado empleo en otra parte. Con una media del 50 % de puestos vacantes en el sector de la salud, el personal restante debe hacer frente a una importante carga de trabajo. Los altos precios del transporte y el impago de salarios fomentan el absentismo laboral. Las huelgas de celo y las protestas exigiendo mejores condiciones laborales y salarios ajustados a la inflación son cada vez más frecuentes.

El poco personal cualificado que queda y que acude a su trabajo está deprimido y desmotivado; en estas condiciones no se puede asegurar la calidad de la asistencia. La formación de médicos, especialistas, enfermeros, técnicos de laboratorio y farmacéuticos para futuros puestos sanitarios clave sigue paralizada debido a la crisis

económica, con lo que no existe un posible relevo para llenar los vacíos actuales. Los hospitales universitarios, como el Hospital Mpilo, en Bulawayo, están casi totalmente gestionados por médicos sin experiencia y diplomados en enfermería, debido a la falta de especialistas y a su dedicación al sector privado. Muchos puestos están cubiertos por médicos y enfermeros «en prácticas» aunque, como ya hemos dicho, no existe ningún tipo de formación en curso.

2.2 La presión del VIH/sida sobre el sistema de salud

La pandemia del sida exige una atención sanitaria extraordinaria que supone una importante sobrecarga para el sistema de salud. Las estadísticas de ONUSIDA de 2005 dan una clara imagen de la crisis: 162.000 personas más infectadas con el VIH y 169.000 muertes por sida en solo un año. Actualmente, el 80 % de la ocupación de camas hospitalarias se debe al sida, con pacientes que suelen necesitar cuidados intensivos, caros y a largo plazo.

El presidente Mugabe declaró, y reiteró en 2006, el tratamiento del VIH/sida como una prioridad para Zimbabue y fijó la meta del acceso universal al tratamiento antirretroviral (ARV) para el año 2010. La carga de trabajo asociada al sida ha seguido aumentando, mientras el número de profesionales en las estructuras de salud ha disminuido drásticamente. Dada la cantidad de pacientes, la atención y el tratamiento de VIH/sida concentra todos los esfuerzos, lo que en un sistema con recursos limitados implica menos recursos dedicados a otras enfermedades importantes en términos de salud pública y a la atención primaria de salud. Cuando la presión que supone financiar y apoyar los servicios generales de salud y los de VIH/sida se confronta a los problemas políticos y económicos del país, la ambición de acceso universal de Mugabe se tambalea. En junio de 2007, Médicos Sin Fronteras (MSF) se vio obligada a suspender temporalmente su estrategia de ampliación del tratamiento a más pacientes debido a la inestabilidad del sector sanitario y a las dificultades para mantener el suministro de medicamentos con el apoyo logístico adecuado. El Ministerio de Salud también tuvo que interrumpir la admisión de nuevos pacientes en el programa de tratamiento de VIH/sida por falta de suministros. Desde entonces, se han reanudado las nuevas admisiones pero su número no deja de aumentar. De un total de 260.000 personas con necesidad urgente de medicación ARV, solo 91.000 la reciben (un 35 %). Y para los niños la situación es incluso peor: de los 30.000 que necesitan tratamiento ARV, solo lo están recibiendo 7.000 (un 23 %).

2.3 Derrumbe de la atención primaria y secundaria

Dada la falta de recursos económicos y humanos del sistema de salud y el hecho de que gran parte de la atención y los recursos se centran en el VIH/sida, la atención primaria de salud y la atención general secundaria se han deteriorado con gran rapidez. La atención primaria, decisiva para la prevención de enfermedades, está francamente desatendida. Actividades regulares como controles prenatales, vacunaciones y educación para la salud (higiene, cuidados infantiles, etc.), así como programas específicos para niños como controles de crecimiento y cobertura vacunal de rutina se han reducido o suspendido temporalmente, aumentando con ello el riesgo de enfermedades que normalmente son fáciles de evitar. Los servicios de salud reproductiva tampoco funcionan, lo que ha provocado un aumento de muertes maternas y perinatales. Muchas mujeres embarazadas viven lejos de los centros de salud y no pueden pagarse el transporte o comprar el material necesario para dar a luz de forma segura en una estructura de salud. A medida que decae la calidad de los servicios prestados, la falta de sangre segura para transfusiones y la falta de personal cualificado con experiencia pueden significar que, incluso si consiguen llegar a un centro de salud, buena parte de las mujeres posiblemente no sobrevivan al parto.

2.4 Funcionamiento hospitalario

La caída en picado de la economía en Zimbabue también ha tenido su impacto en el funcionamiento de los hospitales, que carecen de personal, material y medicamentos. Por ejemplo, el Hospital Mpilo, en Bulawayo, es ahora uno de los muchos hospitales poco fiables para los pacientes que necesitan atención urgente y no urgente. De enero a junio de 2007, las tasas medias de mortalidad en el servicio de pediatría de este hospital fueron las siguientes: un 26,6 % en pediatría general, un 29,3 % en neonatología y un 15,7 % en la unidad de nutrición. Una significativa y reveladora tendencia que se hace evidente en el servicio de hospitalización del citado centro, donde hay cada vez menos ingresos y menos altas, pero mayores tasas de mortalidad. Probablemente, la incidencia de infecciones oportunistas

relacionadas con el VIH se sume a la baja calidad de la atención hospitalaria.

La reciente sequía en Zimbabue también ha influido negativamente en el buen funcionamiento de hospitales y otros servicios de salud. Las bajas reservas de agua en todo el país apenas dan para abastecer a las estructuras de salud y no a todas. Sin agua corriente, el personal sanitario no puede mantener unos niveles adecuados de saneamiento ni una buena calidad de la atención, aumentando enormemente el riesgo de infecciones nosocomiales. Las caídas de tensión y los cortes de suministro eléctrico son frecuentes, afectando directamente a la cadena de frío, la esterilización y las operaciones quirúrgicas, que no pueden asegurarse si no se dispone de un generador o de carburante para hacerlo funcionar.

2.5 Recogida de datos y sistemas de información y vigilancia

La desintegración y/o mal funcionamiento del sistema de información sanitaria en Zimbabue es otro síntoma de un sistema de salud en deterioro. En su día, el país contaba con un sistema altamente profesionalizado y fiable para recabar, analizar y compartir información sanitaria. Hoy la recogida de datos y las estadísticas de salud están muy desacreditadas porque las cifras que utilizan los diferentes actores (especialmente la tasa de prevalencia de VIH y las cifras de pacientes en tratamiento ARV registrados) son constantemente cuestionadas o se consideran poco fiables.

Algunas ONG y trabajadores sanitarios que trabajan en VIH/sida se han mostrado preocupados sobre la precisión de las estadísticas del Gobierno en esta materia, justo cuando el deteriorado sistema de salud del país hace muy difícil hacer el seguimiento de nuevas infecciones y otros datos esenciales. Por ejemplo, en Bulawayo, las autoridades locales tienen dificultades para calcular las nuevas infecciones por VIH porque todos los sistemas de vigilancia se ven afectados por la falta de recursos. Otro ejemplo son los programas de prevención de la transmisión de madres a hijos (PMTCT, en sus siglas en inglés), en los que la recogida de datos del sistema de información sanitaria no permite documentar cuántos pares de madres/hijos han recibido la profilaxis completa, cuando para determinar la calidad y los resultados de los programas, en este momento, la única forma es contabilizar y analizar los datos por pares, y realizar pruebas a los 18 meses.

Los trabajadores sanitarios también han señalado que las estadísticas y la información sanitaria con frecuencia son «politizados» por las autoridades, a quienes preocupa que las «malas» estadísticas se utilicen para criticar al Gobierno. En consecuencia, este intenta protegerse ante cualquier recogida de información independiente o no gubernamental que pueda dar una imagen negativa de la situación, y busca estadísticas que presenten una buena imagen del país y de sus dirigentes.

3 Disminución del acceso y la calidad de la atención sanitaria

Más allá de las amenazas para el sistema de salud, la reciente crisis económica y política en Zimbabue ha tenido un impacto directo sobre la vida diaria de la población y su capacidad de acceder y recibir una atención sanitaria de calidad.

3.1 Costes y disponibilidad de transporte

Debido al aumento de precio de los carburantes en el mercado, el coste del transporte ha subido considerablemente en todo el país. En junio de 2007, el Gobierno intentó intervenir y controlar los precios para apoyar a los consumidores, pero solo consiguió crear más incertidumbre, puesto que los proveedores se vieron obligados a vender a la baja, perdiendo dinero, y los consumidores empezaron a acaparar combustible. El alto precio o la falta de combustible repercuten directamente sobre el precio del transporte, afectando así a la mayoría de la población, que depende del transporte público para ir al trabajo, al mercado o a las estructuras de salud. Hoy, la mayoría de la gente se ve obligada a caminar kilómetros para realizar sus tareas cotidianas y evita los desplazamientos más largos, como ir a un centro de salud o un hospital cuando un niño está enfermo, o a buscar medicación para enfermedades crónicas, debido al alto precio del transporte.

Los servicios de ambulancia en Zimbabue son bastante irregulares y a veces inexistentes debido a las restricciones y al precio del combustible, de las piezas de recambio y del mantenimiento, así como a los gastos diarios de circulación. Los pacientes enfermos pueden sufrir largas esperas hasta conseguir un medio de transporte cada vez menos frecuente en las

carreteras. Según el personal del Ministerio de Salud, algunos pacientes llegan a las clínicas en carretillas que sus familiares empujan durante horas o incluso días. Cuando se trata de una urgencia, a menudo es demasiado tarde.

3.3 Aumento del precio de los medicamentos

Los precios de los medicamentos, los artículos médicos y la atención se han encarecido en todas las áreas de atención sanitaria. Con una inflación media anual superior al 1.000 %, los precios de los medicamentos han aumentado un 1.376 % desde enero de 2005. En julio de 2007, se dobló el precio de la dosis mensual de los ARV, lo que supone un riesgo para miles de personas cuya supervivencia depende de esta medicación. Las farmacias de Harare subieron más del 100 % el precio de la mayoría de medicamentos genéricos para tratar el sida, un precio que supera el salario mensual medio de la mayoría de trabajadores del país. El programa nacional de VIH/sida tampoco podía comprarlos, aunque seguía suministrando medicación ARV gratuita a los pacientes gracias a las donaciones de las agencias de ayuda. Hoy, en Zimbabue, los pacientes pueden encontrarse que la medicación que necesitan se ha encarecido un 200 % en dos semanas. Incluso los fármacos más básicos como el ibuprofeno pueden subir un 300 % en unos días.

Viendo que los medicamentos quedaban fuera del alcance de la población, el Gobierno intentó recortar precios en junio de 2007, pero, al igual que con los carburantes, esto no hizo más que causar más problemas: temiendo una subida posterior, la gente compró grandes cantidades de medicamentos para uso futuro o para revender en el mercado negro. Como resultado, el mercado ilegal de medicamentos ha crecido porque algunos ven beneficios potenciales en la reventa o el contrabando de medicamentos baratos de países vecinos (incluyendo los ARV) en Zimbabue. Sin controles adecuados, existe el peligro de que medicamentos falsos, que no hayan sido debidamente almacenados, que no hayan sido recetados por un profesional sanitario o sean ineficaces, puedan crear resistencias o ser un peligro para la salud de consumidores desinformados.

3.4 Suministro de medicamentos y material médico

Las existencias de medicamentos y equipamiento médico se están agotando o reduciendo rápidamente sin atisbos de nuevos suministros en un futuro cercano. En septiembre de 2006 ya se reportó que la disponibilidad de medicamentos solo representaba el 40 % de las necesidades nacionales. En junio de 2007, el Ministerio de Salud de Zimbabue llegó a admitir que para finales de agosto no quedarían *stocks* de los ARV más utilizados. Por suerte, no se trataba de un problema permanente y los suministros se recuperaron unos meses más tarde. En una de las estructuras del Ministerio de Salud visitadas por MSF, las cesáreas urgentes solo podían practicarse si las pacientes aportaban el material necesario como suturas, sistemas y perfusiones intravenosas, y guantes. Las perfusiones intravenosas escasean desde finales de 2006, cuando el principal proveedor, Datlabs, cerró dejando a un solo proveedor para cubrir la demanda de todo el país.

La situación económica y política de Zimbabue afecta a toda la cadena de distribución. Los problemas empiezan a la hora de importar, con grandes partidas de medicamentos retenidos en aduanas o almacenes portuarios, en lugar de ser distribuidos a los servicios de salud, a la espera de que la MCAZ (autoridad reguladora de medicamentos responsable de analizarlos a su llegada a Zimbabue) dé su aprobación. Por otro lado, los cada vez más numerosos problemas logísticos, sumados a los problemas de transporte ya mencionados, como falta de conductores, camiones y combustible, impiden a los proveedores nacionales e internacionales de medicamentos distribuirlos con rapidez. Al principio, se repartían suministros a los hospitales de la periferia cada dos meses, después se pasó a cada cuatro y puede que llegue a reducirse hasta a ocho meses si la crisis continúa. Las estructuras de salud no pueden prever cuándo llegarán nuevos suministros y a menudo sufren restricciones o rupturas de *stock* de medicamentos y artículos básicos.

El Ministerio de Salud ha recortado los suministros médicos a las estructuras sanitarias en general y, en algunas donde trabaja MSF, se han suspendido las entregas. Las ONG que trabajan en el terreno a menudo tienen que asumir el suministro de medicamentos esenciales a fin de asegurar el tratamiento a los pacientes durante estas

rupturas de *stock*. La ausencia de material médico básico, la falta de mantenimiento del equipamiento médico y la escasez de medicamentos esenciales también es la causa de una crisis de calidad en clínicas y hospitales. ¿Cómo pueden asegurar una atención de calidad sin materiales, equipamiento ni suministros adecuados? Los pacientes tienen que comprar y llevar sus propios suministros y medicamentos a los centros de salud, incluso en casos de urgencia.

La escasez de medicamentos esenciales, incluidos tratamientos del VIH/sida y la tuberculosis (TB), ha sido bien documentada y ha disparado la alarma entre quienes intentan prestar asistencia. La Unión Europea (UE) inicialmente se comprometió a financiar el 30 % de las necesidades nacionales de medicamentos esenciales (excluyendo los ARV) y luego lo amplió al 80 %, sin embargo, el Gobierno de Zimbabue no ha podido cubrir el resto. La situación es crítica en el caso de los ARV. Se estima que 170.000 adultos y 23.000 niños los necesitan con urgencia.Los financiadores son conscientes del problema y estarían dispuestos a apoyar al Gobierno, a condición de que reconozca esta escasez de ARV y solicite apoyo de forma oficial. Pero esto todavía no ha ocurrido.

3.5 Pago de tarifas en las estructuras de salud

Con poco apoyo financiero del Gobierno, las estructuras médicas de Zimbabue están recurriendo al cobro de tarifas a los usuarios como apoyo a los gastos administrativos de los servicios de salud. En marzo de 2006, las tarifas se triplicaron en los hospitales públicos. Los usuarios tenían que pagar importes desorbitados por todos los servicios, desde consultas básicas a atención materna. Los pacientes que querían registrarse en programas de tratamiento ARV también tenían que pagar una cuota mensual. Los sistemas de tarifas a usuarios en Zimbabue no están centralizados y no existe supervisión alguna en el ámbito nacional. Los pacientes pueden tener que pagar diferentes tarifas a medida que se mueven por los distintos niveles del sistema de salud, incluyendo la atención primaria y la secundaria. No hay supervisión ni control de los fondos recaudados a través de estas tarifas, por lo que estas pueden diferir de un distrito o ciudad a otra, o depender del personal de salud responsable. El sistema de exenciones de pago para pacientes con bajos ingresos no se entiende bien y no funciona en la mayoría de lugares. La población rural y urbana con pocos o sin recursos se ve obligada a costearse la atención sanitaria, lo que puede suponer pagar por separado el examen médico, el tratamiento y los medicamentos.

Hay una evidente falta de apoyo por parte de los donadores internacionales al sector de la salud. La UE, que actualmente suministra hasta el 80 % de todos los medicamentos esenciales en Zimbabue, es el único donante del sector. Gran parte de los fondos restantes se destina a programas verticales como los de VIH/sida y no al sistema de salud general. El total de ayudas al país asciende a una media de solo 4 dólares por habitante al año (Zambia o Botsuana reciben entre 120 y 140 dólares por habitante y año). Dado que la mayoría de financiadores del sector (UE, DFID –Department for International Development–) no apoyan a sistemas con pagos de tarifas por limitar el acceso a la atención sanitaria, la falta de fondos del sistema de salud de Zimbabue no parece tener una solución a corto plazo.

4 Peligros directos para la salud de la población

Además del mal funcionamiento del sistema y de la dificultad para acceder y recibir atención sanitaria, la población en general corre graves riesgos y está expuesta a peligros potenciales de salud pública.

4.1 VIH/sida

Con una población total estimada de 11,6 millones de habitantes, uno de cada seis adultos es VIH-positivo en Zimbabue, lo que asciende a 1,3 millones de personas con VIH. Se estima que cada semana 3.200 personas mueren de sida en el país. Unas 120.000 infecciones corresponden a niños menores de 14 años, un dato alarmante, dado que la mayoría de niños infectados muere antes de cumplir los dos años de vida. Hoy en Zimbabue, un 10 % de los recién nacidos tienen el VIH y un 70 % de la mortalidad entre los niños de cinco años también se asocia al virus. Actualmente, un total de 91.000 pacientes reciben tratamiento y atención de VIH/sida en Zimbabue. Y, como se ha dicho anteriormente, se estima que un total de 260.000 personas, de las que 30.000 son niños, necesitan con urgencia tratamiento ARV.

La pandemia del sida constituye la mayor crisis sanitaria en Zimbabue, con una tasa de

prevalencia reportada del 15,7 % a finales de 2007. Esta tasa puede que se haya subestimado debido a las deficiencias del sistema de vigilancia y recogida de datos. Aunque dicho porcentaje indica un descenso de la prevalencia respecto a años anteriores (en parte gracias a una mayor concienciación de la población), los altos índices de migración y mortalidad también se suman a esta cifra aparentemente esperanzadora.

Por otra parte, la actual situación socio-económica del país contribuye a incrementar la exposición y los riesgos de transmisión del VIH. La migración de población de entornos rurales a núcleos urbanos y ciudades fronterizas, donde la prevalencia de VIH es más alta, es un caldo de cultivo para nuevas infecciones. Las altas tasas de desempleo hacen que chicas no infectadas recurran al sexo como medio de supervivencia, lo que aumenta el riesgo de exposición a la infección y de futuros contagios. La falta de material médico y de esterilización, así como la realización de transfusiones de sangre sin pruebas previas de VIH y otras enfermedades, elevan el riesgo de exposición al virus. La prevención de la transmisión de madres a hijos también puede verse afectada por la falta de medicamentos y profilaxis adecuados, la falta de personal y controles prenatales, y el reducido acceso de las madres a la atención sanitaria.

4.2 Inseguridad alimentaria y desnutrición

Los años sucesivos de sequía, malas cosechas y falta de reservas han desembocado en una situación de inseguridad alimentaria. Apenas hay existencias en los comercios. A medida que aumentan los precios de la comida, el poder adquisitivo de las familias pobres disminuye y la mayoría no puede permitirse alimentar adecuadamente a sus hijos. Millones de ciudadanos están bajo la amenaza de una potencial desnutrición aguda severa. Los niños y los adultos con sida y TB son los más vulnerables. Es esencial que estas personas reciban nutrición suplementaria y una alimentación adecuada, ya que cuanto peor es el estado nutricional de una persona, con mayor rapidez avanza la enfermedad. La actual crisis alimentaria está afectando directamente a la población infectada con el VIH/sida, aunque también tiene consecuencias para el resto de la población.

Las agencias de la ONU y ONG independientes siguen reportando un aumento de admisiones hospitalarias de niños con desnutrición severa. Los casos de *kwashiorkor* y de marasmo son cada vez más frecuentes en todo el país. En sus últimas estadísticas oficiales, el Programa Mundial de Alimentos informaba de que la desnutrición crónica (retraso del crecimiento según la medición peso-talla) también está aumentando progresivamente en las 10 provincias del país, pasando de un 24 % en noviembre de 2004 a un 28 % en noviembre de 2005, y de ahí a un 32 % en noviembre de 2006 (ZFNC 2006).

Las estadísticas actuales sobre escasez de alimentos en Zimbabue son alarmantes. El año pasado, el FEWSNET (US Famine Early Warning Systems Network) ya reportó que la crisis alimentaria había alcanzado proporciones de «emergencia», con más de dos millones de personas sufriendo una grave carestía de alimentos. Esta cifra llegó a los 4,1 millones en el periodo de escasez entre cosechas (de diciembre a marzo de 2008) y nuevas estimaciones hablan de cinco millones de personas actualmente necesitadas de ayuda alimentaria.

4.3 Salud materno-infantil

Las tasas de mortalidad de mujeres y niños en la primera infancia a menudo son consideradas un indicador representativo de la «salud» del sistema sanitario de un país. En Zimbabue van en aumento, ante la falta de servicios de urgencias y la escasez de suministros básicos, ambos factores exacerbados por la mortalidad relacionada con el VIH/sida. Una encuesta del año 2000 reveló que la tasa de mortalidad materna aumentó de 695 muertes por 100.000 nacidos vivos en 1999 a 1.100 muertes por 100.000 nacidos vivos solo un año más tarde (Banco Mundial 2006), un incremento asombroso, rápido y dramático. Hoy las cesáreas de urgencia solo pueden practicarse si los pacientes aportan el material médico necesario, y el sistema de tarifas no ha hecho más que empeorar las cosas, creando una barrera más para el acceso de las mujeres a partos seguros.

El deterioro del sistema de salud del país también ha afectado mucho a los niños. Más allá de los recortes en programas preventivos como las vacunaciones, los indicadores de salud infantil van de mal en peor. La desnutrición se ha disparado entre la población infantil: el *kwashiorkor* ya afecta a uno de cada 10 niños, la atrofia del crecimiento ha alcanzado niveles de hasta un 29 % y los casos de anemia han aumentado en el grupo de edad entre seis y 59 meses, con un 58 % de niños afectados.

4.4 Niños vulnerables y huérfanos

Casi una cuarta parte de todos los niños de Zimbabue son huérfanos de al menos uno de los padres a causa del VIH/sida y/o la tuberculosis, con un significativo aumento desde 1994, cuando el porcentaje de huérfanos era de solo un 9 %.

Los orfanatos están llenos o sobrecargados y faltos de los artículos más básicos. Cada vez menos gente tiene acceso a los ARV y más padres mueren víctimas de enfermedades asociadas al sida, dejando a sus hijos sin nadie que les mantenga o cuide de ellos. Esta tendencia sin duda quedaría frenada con una mayor disponibilidad de los ARV.

En Bulawayo, MSF ofrece tratamiento ARV a muchos niños huérfanos debido al VIH, que viven con sus abuelas u otros familiares. Aunque esto es preferible a vivir en un orfanato, también supone una enorme presión para las familias que ya de por sí tienen dificultades para comer y salir adelante. En una comunidad del distrito de Gutu (Masvingo), un 50 % de las familias afirmaron estar acogiendo a huérfanos.

4.5 Tuberculosis y co-infección con VIH

Zimbabue es uno de los países más afectados por la tuberculosis (TB) de toda África. La mortífera combinación de las epidemias de TB y VIH está alentando una silenciosa e incontrolada epidemia de TB resistente a los medicamentos, que puede invalidar todos los logros nacionales alcanzados en materia de salud.

El «Informe Global sobre el Control de la Tuberculosis» de la OMS sitúa a Zimbabue entre los 22 países con una carga más alta de TB del mundo. En 2005, la tasa de incidencia se estimó en 601/100.000, con entre un 70 % y un 80 % de casos de TB en adultos co-infectados con el VIH, aunque en la actualidad no se está efectuando ningún tipo de vigilancia en el país. La mortalidad por TB aumentó en un 189 % de 1990 a 2005 (OMS 2007). Los pacientes con TB no suelen completar el tratamiento porque no pueden pagarse el transporte hasta el centro de salud. La falta de acceso a los servicios de salud (en áreas remotas y/o rurales) aumenta la posibilidad de que un gran número de infecciones de TB no se detecten. Todo ello unido a la falta de información sobre la enfermedad, de la atención y de los medicamentos, más la pandemia del VIH, ha provocado un resurgimiento de la TB.

El VIH/sida aumenta directa e indirectamente el número de infecciones por TB. Más del 50 % de todos los pacientes VIH-positivos la desarrollan y se calcula que un 80 % de los pacientes con TB están infectados con el VIH. Según estimaciones, en Zimbabue se dan 80.000 nuevos casos de TB cada año. Hoy esta enfermedad es la principal causa de muerte entre las personas con VIH/sida en el país (FG 2002).

El riesgo de que la bacteria se propague a otras personas, tanto VIH-positivas como no, es cada vez más alto. Los pacientes con VIH que padecen TB no son extremadamente contagiosos debido a que su sistema inmunológico está deprimido, pero existe un mayor riesgo de infección en personas VIH-negativas, dada la elevada prevalencia y la cantidad de personas con VIH/sida infectadas con TB.

4.6 Falta de agua y saneamiento

Debido a la prolongada sequía, Zimbabue sufre una grave escasez de agua y, dada la falta de recursos y de apoyo para mantener el suministro, la calidad del agua también está empeorando. La proporción de población sin acceso sostenible a agua potable mejorada se ha estimado en un 60 % (Gobierno de Zimbabue y UNICEF 2006).

Los sistemas de distribución de agua y de alcantarillado en la mayoría de zonas urbanas no funcionan por la antigüedad de las instalaciones, la sobrecarga de las mismas, las bombas de agua estropeadas y la falta de mantenimiento (además de la escasez de divisas extranjeras, que dificulta las importaciones de materias primas como productos químicos para el tratamiento del agua). Como consecuencia, grandes volúmenes de aguas negras sin tratar se vierten en caudales de agua naturales que acaban por abastecer las fuentes de los grandes núcleos urbanos. Dada la escasez de agua y la incapacidad de controlar su calidad, las enfermedades transmitidas por el agua como diarreas y cólera aparecen y se propagan con mayor rapidez.

La situación se ha descrito como «ruralización de las zonas urbanas de Zimbabue». Por ejemplo, los 2,8 millones de habitantes de Harare están obligados a abastecerse de aguas superficiales. Algunos también han empezado a utilizar letrinas, aunque esto contamine la red de aguas subterráneas. Varios pozos de zonas

urbanas pobres ya están contaminados con aguas negras no tratadas. Los brotes de diarrea por consumo de agua no segura ya han provocado muertes y un aumento de las admisiones en las clínicas de salud urbanas.

En la ciudad de Bulawayo, con 1,5 millones de habitantes, la situación ha alcanzado proporciones de crisis con un suministro inferior al 50 % de la demanda y frecuentes cortes de hasta dos semanas o más sin agua corriente. Esto ha llevado a un incremento de los casos de diarrea y a la venta de agua segura a precios desorbitados en el mercado negro.

En 2007 se produjeron brotes de cólera en las ciudades de Harare y Epworth y en el distrito de Chiredzi, provincia de Masvingo, con miles de casos y numerosas muertes. Las ONG y las agencias de la ONU prestaron asistencia técnica y suministros de emergencia. Los principales factores que contribuyen a esta crisis son la escasez de agua y los cortes de electricidad, que también limitan el tiempo de bombeo de agua a la red de suministro de la ciudad. La falta de agua corriente para uso doméstico lleva al uso de fuentes de agua no protegidas y a una eliminación antihigiénica de la misma (informes de UNICEF/CRS).

4.7 Brotes epidémicos y malaria

Además del riesgo de enfermedades transmitidas por el agua, pueden producirse brotes epidémicos de cólera, *shigellosis* o sarampión por factores ya contemplados anteriormente, entre ellos, la alta vulnerabilidad de la población (sida/TB, desnutrición, enfermedades no tratadas), la falta de artículos básicos de higiene (agua, jabón), la migración y concentración de poblaciones rurales en centros urbanos (propagación de enfermedades), el mal funcionamiento de los sistemas de vigilancia epidemiológica y la nula capacidad de reacción ante epidemias por falta de recursos humanos, materiales, logísticos y estructurales.

Aunque las tasas de malaria en Zimbabue son bajas, esta enfermedad sigue siendo una importante causa de mortalidad, especialmente en el sur del país. Dada la actual situación económica, los pacientes cada vez llegan más tarde a los centros de salud, si es que llegan. El tratamiento antipalúdico más efectivo, la terapia combinada con artemisinina, no está disponible en la mayoría de clínicas y su precio en el mercado es demasiado alto. Muchos pacientes deciden pues comprar antipalúdicos más baratos pero menos eficaces, lo que contribuye al fracaso terapéutico.

4.8 Migración y cruce de fronteras

Casi una cuarta parte de la población de Zimbabue ha huido del colapso económico. Según responsables militares y policiales surafricanos, se estima que de 3.000 a 5.000 zimbabuenses cruzan al país vecino cada noche. Esto representa por lo menos 100.000 personas al mes, muchas más de las 20.000 reportadas por fuentes oficiales.

Beitbridge/Musina se considera el epicentro de la migración por donde miles de migrantes cruzan la frontera cada día, arriesgándose a ser deportados, sufrir abusos o caer en las redes de tráfico de mujeres y niños. Cada vez son más las noticias de robos, violaciones e incluso asesinatos a manos de traficantes pagados para transportar a los refugiados a través de la frontera. Con frecuencia se reportan acosos, abusos y violaciones por parte de autoridades, policías, militares, camioneros o taxistas durante este peligroso trayecto. El riesgo de resultar heridos es elevado y el de ser deportados todavía más, pero esto no frena el flujo migratorio.

Las personas que consiguen cruzar también deben enfrentarse a la hostilidad de la población surafricana y son presas fáciles de la explotación, especialmente los niños. Hay una creciente intolerancia en torno a los recién llegados, a quienes se culpa del aumento de la delincuencia y de privar de empleo a la población local. Esta intolerancia provocó un estallido de violencia xenófoba en 2008, cuando inmigrantes/refugiados de Zimbabue, Mozambique y otros países fueron perseguidos, expulsados de sus casas e incluso asesinados en la calle por el hecho de ser extranjeros.

4.9 Violencia y abuso sexual

En los últimos tiempos ha habido un gran aumento de casos de violencia sexual en Zimbabue. Según informes de la ONU (2005), cada día 11 niños sufrían abusos sexuales y los casos de violencia de género también aumentaron en todo el país, con 8.475 casos anuales ese año, siendo Harare donde se registraron las cifras más elevadas. La WCZ (Women Coalition of Zimbabwe) informa que más de 26.300 niños son violados cada año, pero esta cifra podría representar solo un 50 % del número total de casos reales. Un 90 % de las

víctimas de violaciones se estima que han sido infectadas con el VIH.

Las áreas fronterizas son terreno abonado para este tipo de violencia. En la zona de Beitbridge, aunque las estructuras de salud reportan los casos de violencia sexual y traumatismos, no se especifica la fecha de los incidentes. Los trabajadores sanitarios, de forma anónima, afirman que la violencia y las violaciones son un problema en la comunidad y que se producen muchas agresiones, pero las víctimas nunca acuden a los centros de salud. El motivo más frecuente es que necesitan un informe policial para poder ser atendidas. La mayoría de las víctimas no lo solicitan por miedo a problemas legales o porque la misma policía está implicada en la agresión.

5 Conclusión

Aunque los problemas políticos y económicos en Zimbabue acaparan los titulares de los medios de todo el mundo, el derrumbe del sector de la salud y el sufrimiento de la población en general constituyen la principal tragedia de este país. Ante las numerosas y graves amenazas contra su salud, la población se enfrenta a un acceso cada vez más reducido a una atención sanitaria deficiente, en el seno de un sistema de salud al borde del colapso por falta de personal, fondos, estructuras y suministros y la abrumadora carga que supone la crisis del VIH/sida.

Médicos Sin Fronteras trabaja en Zimbabue desde 2000, cuando entró por primera vez en el país para responder a la pandemia del VIH/sida. Las actividades de la organización se han centrado en los más vulnerables, principalmente pacientes de sida y otras enfermedades asociadas. A finales de 2007, MSF prestaba atención médica a 35.000 pacientes de VIH/sida, de los que unos 16.000 estaban en tratamiento antirretroviral.

La información resumida en este artículo refleja las observaciones y experiencias de MSF durante su trabajo en Zimbabue, junto con otros datos sobre el deterioro del sector sanitario recogidos por otros actores y organizaciones implicados en el tema. Aunque MSF entró en Zimbabue para responder a la problemática concreta del VIH/sida, hoy día es imposible centrarse solamente en esta cuestión. La tragedia de mayores proporciones que se está fraguando supone un riesgo para la salud y el bienestar de todos los ciudadanos de Zimbabue, si el sistema de salud se viene abajo.
Esta tragedia es prácticamente «invisible» y no tiene cabida en las agendas de la comunidad internacional, más interesada y preocupada por los problemas políticos y económicos del país. Muchas organizaciones internacionales, incluidas ONG como MSF, han hecho frente a una enorme presión para no hablar públicamente de lo que ocurre en Zimbabue. El Gobierno se ha mostrado agresivo a la hora de denunciar injerencias externas en asuntos de Estado y ha acometido contra aquellos que, según ellos, se inmiscuyen en asuntos internos, bloqueando su trabajo u obligándolos a abandonar el país. MSF, por lo tanto, ha tenido que lidiar con el dilema de ser testigo de este continuo deterioro y de esta tragedia en ciernes, intentando encontrar el espacio adecuado para hacerlo público y sensibilizar sobre esta crisis.
Si MSF no hace pública esta situación, ¿se convierte en cómplice y por tanto contribuye al silencio general que ya existe en torno al tema?
Si MSF lo hace público, ¿estará arriesgando el tratamiento de 35.000 pacientes con VIH/sida que dependen de una asistencia vital por parte de la organización?

La realidad actual en el terreno exige que MSF dé pasos para destapar esta crisis «invisible» y olvidada, y ayude a encontrar formas de mejorar la situación. El primer paso es hacer hincapié en el fracaso del sistema de salud y concienciar de la forma más amplia posible. Para que el sistema de salud se recupere y no se acabe hundiendo, muchos y muy diferentes actores, tanto nacionales como internacionales, deberán asumir sus responsabilidades y empezar a prestar más atención, invirtiendo más recursos en resolver los problemas del sector de la salud y en aliviar el sufrimiento de la población, tan oculto a los ojos de la comunidad internacional como la misma crisis que lo provoca.

.Capítulo 14.

Crisis humanitarias en Oriente Próximo: Gaza y el Líbano*

*
Capítulo elaborado **Laurence Thieux**,
investigadora del IECAH.

1

Introducción

Una vez más Oriente Próximo ha sido en 2007 el teatro de confrontaciones violentas, desencadenando graves crisis humanitarias que han castigado duramente al pueblo palestino. Tanto en el Líbano como en los Territorios Ocupados, los palestinos han visto su situación humanitaria empeorar como consecuencia de la aparición de nuevos conflictos o la agravación de los mismos durante este periodo. Los enfrentamientos que en verano de 2007 tuvieron lugar en el campo de refugiados de Naher el Bared y la lucha fratricida entre las dos principales fuerzas políticas en Palestina, Al Fatah y Hamas, han puesto una vez más en evidencia la vulnerabilidad del pueblo palestino y su desprotección.

2

«Naher el Bared»: los refugiados palestinos, víctimas de un nuevo ciclo de violencia

El Líbano es un país particularmente sensible a las ondas de choque que atraviesan la región por la fragilidad de su sistema político y su vulnerabilidad frente a las injerencias externas. En la primavera de 2007, el país sufrió un nuevo ciclo de violencia, un año después de la guerra contra Israel en el verano de 2006.

La guerra que de mayo a septiembre de 2007 opuso la milicia Fatah al Islam al ejército libanés en uno de los campos de refugiados palestinos en Naher el Bared, en el norte del país, hizo sonar la voz de alarma, ya que en cierto modo venía a confirmar que los campos de refugiados palestinos en el Líbano podían ser un terreno fértil en la implantación de grupos radicales de nuevo calado y con un fuerte potencial desestabilizador en un país siempre a merced de nuevas confrontaciones políticas internas.

El Gobierno libanés declaró el final de las hostilidades en septiembre de 2007, después de una campaña militar de tres meses que provocó la muerte de 450 personas de las cuales 42 eran civiles. El campo de Naher el Bared fue en gran parte destruido, obligando a 30.000 refugiados a desplazarse al campo cercano de Baddawi y desencadenando allí otra situación de emergencia, al estar los campos de refugiados palestinos en el Líbano superpoblados y en unas condiciones de vida bastante precarias.

En el Líbano residen 400.000 refugiados palestinos, lo que supone casi el 10 % de la población libanesa. Han sido percibidos siempre de forma ambivalente por las fuerzas políticas de este país, al representar alternativamente una baza y una amenaza para romper el equilibrio de fuerzas en el poder.

Más de la mitad de los refugiados palestinos en el Líbano residen en 12 campos oficiales para refugiados palestinos. Las autoridades libanesas adoptaron una legislación discriminatoria para regular su estancia en el Líbano, restringiendo su acceso a la propiedad de sus viviendas, a determinados empleos... Si bien las autoridades libanesas han levantado recientemente la prohibición que pesaba sobre 50 de los 70 tipos de trabajo reservados para ellos, la marginación general que la población palestina ha sufrido durante años ha contribuido a unos altos índices de desempleo, salarios bajos y precarias condiciones de trabajo.[1]

2.1

La respuesta humanitaria

El Líbano ha sido y sigue siendo uno de los países en conflicto que más atención recibe por parte de la comunidad internacional. Oriente Próximo es una zona estratégica clave. No es de extrañar que tanto la emergencia humanitaria provocada por el conflicto del verano del 2006 como la originada por los enfrentamientos entre el ejército libanés y la milicia Fatah al Islam hayan recibido la atención sostenida de los donantes.

En el 2006, el Líbano canalizó el 5 % del total de la asistencia humanitaria global, con 346 millones de dólares estadounidenses. De los 12 mayores llamamientos de la CAP lanzados por países individuales, el Líbano fue el único país que recibió más de lo que pidió por parte de los donantes en concepto de ayuda bilateral.

Durante la crisis del 2007 los donantes también respondieron de forma satisfactoria a los llamamientos de la UNRWA (Organismo de Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos en Oriente Medio) destinados a cubrir las necesidades básicas de los refugiados desplazados por el conflicto que destruyó el campo de Naher el Bared. Tanto el llamamiento urgen-

1 Ver el informe de AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Líbano. Exilio y sufrimiento: Población palestina refugiada en Líbano* [en línea], 17/10/2007, ←http://www.amnesty.org/es/library/info/MDE18/010/2007/es→.

te (*flash appeal*) de 12,7 millones de dólares realizado en junio por la UNRWA, como el de 55 millones, realizado en agosto de 2007, consiguieron un alto nivel de fondos comprometidos por parte de los donantes.

Los principales actores que han intervenido en la crisis han sido las ONG palestinas, los partidos políticos palestinos, el CICR (Comité Internacional de la Cruz Roja) la UNRWA y otras agencias de Naciones Unidas y ONG internacionales (Première Urgence, Handicap International, el MPDL Movimiento por la Paz el Desarme y la Libertad, la ACTED, Islamic Relief, World Vision, Qatari Red Crescent).

El Líbano ha sido uno de los países donde ha sido aplicado un enfoque clúster en respuesta a una nueva situación de emergencia, bajo el liderazgo de la UNRWA. Cabe resaltar que no intervino la OCHA (Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios) en la respuesta a la crisis. Sin embargo, al igual que en la respuesta humanitaria internacional a la crisis de 2006 y a pesar del esfuerzo de coordinación realizado, la eficacia de la respuesta internacional se ha visto mermada por la falta de coordinación con las organizaciones locales. El nivel de participación de las organizaciones locales en las reuniones clúster establecidas para coordinar las diferentes agencias ha sido bajo[2] y las organizaciones locales han criticado la dificultad de acceso a las mismas (elección del lugar de celebración o idioma de las reuniones).

Más allá de la poca participación de las organizaciones locales en las estructuras de coordinación establecidas por los actores internacionales, también se ha criticado el objetivo mismo de estas reuniones, las cuales no han constituido espacios de toma de decisión. El balance del funcionamiento del sistema de coordinación puede ser contrastado dependiendo de los sectores de intervención, al haber funcionado mejor en sectores como el agua y las infraestructuras sanitarias y peor en la distribución de alimentos.

Los fallos de coordinación en las primeras semanas de la crisis fueron atribuidos a la falta de información, así como a la existencia de desacuerdos respecto al liderazgo de la UNRWA en el proceso.

Algunas organizaciones locales crearon su propio sistema de coordinación; un ejemplo es *Lebanon Support*, un servicio de información creado para apoyar y coordinar la asistencia humanitaria a los refugiados del campo.[3]

Aunque la crisis humanitaria del campo de refugiados de Naher el Bared movilizó una gran respuesta internacional, la reconstrucción del campo ha sido un proceso lento. En mayo de 2008 –un año después del inicio de la crisis–, solo 1 000 de las 5.449 familias que tuvieron que huir habían sido realojadas en zonas adyacentes al campo. Esta lentitud dio lugar a protestas en diversos campos de refugiados.

En junio de 2008 –un año después del inicio de los enfrentamientos–, la UNRWA hizo un nuevo llamamiento para la reconstrucción del campo de refugiados de Naher el Bared de 445 millones de dólares, de los cuales 282 estaban destinados a la UNRWA para la reconstrucción y rehabilitación del campo; por otro lado, 80 fueron para donaciones *cash* (en efectivo) a las familias, para ayudarlas a pagar la reconstrucción de sus casas.

En la Conferencia de donantes que tuvo lugar en junio de 2008 en Viena, el director de la UNRWA en el Líbano, Richard Cook, manifestó su satisfacción por la respuesta global de la UNRWA a la crisis, aunque matizó que el ritmo de la reconstrucción era demasiado lento y también insistió en la necesidad de mejorar la coordinación con otras agencias.[4]

2 IRIN NEWS, «UNRWA's Nahr al-Bared appeal leaves out Palestinian participation», *Electronic Lebanon* [en línea], 25/06/2008, http://electronicintifada.net/v2/article9647.shtml

3 *Lebanon Support* se creó para suplir la falta de coordinación de las agencias de Naciones Unidas y las ONGI con las redes de organizaciones locales. Ver: http://lebanon-support.org/aboutus.php?PHPSESSID=9aeffaba1d70835b0ab59d2fb20bd59e

4 Ver: www.electronicintifada

Otras críticas emitidas contra la actuación de la UNRWA se centran en la debilidad de su mandato en términos de protección. Como respuesta a esta crítica, el director de la UNRWA se defendía diciendo que, precisamente en la respuesta a la crisis de Naher el Bared, dio pie a una colaboración entre la UNRWA y la OHCHR (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos) en el seguimiento de los abusos cometidos durante la crisis.[5]

2.2 Afianzamiento de la presencia de las organizaciones islamistas

En los campos de refugiados del Líbano las ONGD palestinas empezaron a desempeñar un papel importante tras la salida de la OLP en 1982, quien hasta ese momento era el primer suministrador de servicios y empleos para los refugiados en el Líbano. Después de la segunda guerra del Golfo y como represalia al apoyo que Arafat dio al régimen de Sadam Husein, la expulsión de los palestinos de Kuwait y de los Estados del Golfo tuvo una incidencia directa sobre la situación de los refugiados, al ser privados de parte de las remesas antes recibidas. El Gobierno libanés autorizó entonces la creación de nuevas asociaciones, incluidas organizaciones vinculadas a Hamas.[6]

Es muy probable que tras la crisis humanitaria de Naher el Bared la influencia de los grupos vinculados a los movimientos islamistas salga reforzada. En el campo de refugiados de Ain al Hilweh, es el grupo Ansar Allah, dirigido por el Sheij Abu Ayub, el que se hizo con el control del campo. Este grupo, escisión de Fatah, se alió con Hezbollah, quien le dio apoyo financiero. En este mismo campo de refugiados es Hezbollah quien controla el único hospital existente en la zona.

Después de los enfrentamientos entre el ejército libanés y la milicia Fatah el Islam es probable que Hamas también refuerce aún más su presencia e influencia en los campos de refugiados por la misma actuación de Fatah durante la crisis.

A pesar de los acuerdos firmados en 1969 que garantizaban a la OLP (Organización de Liberación de Palestina) el mantenimiento de la seguridad en los campos de refugiados, el ejército libanés bombardeó los campos con el consentimiento de la OLP, aunque esto implicaba el sacrificio de muchos civiles palestinos. El fracaso de la OLP a la hora de garantizar la protección de los refugiados conducirá probablemente a un incremento paralelo de la popularidad de Hamas, quien desempeñó también un papel destacado en la distribución de alimentos a los refugiados de Naher el Bared en los primeros momentos de la crisis.[7]

La creciente influencia de Hamas en los campos de refugiados está también vinculada a su posición respecto a los refugiados en las negociaciones de paz y a su defensa del derecho al retorno.

La radicalización de los campos de refugiados del Líbano, objeto de la lucha de influencia entre diversos grupos islamistas, es también la consecuencia de un proceso de marginación de los refugiados palestinos, excluidos de un proceso de paz en el cual los negociadores palestinos han tendido a sacrificar el derecho al retorno. La legitimidad de la OLP en los campos de refugiados del Líbano se ha ido debilitando, sobre todo a partir de la firma de los Acuerdos de Oslo.

La ayuda internacional que ha sido movilizada en paralelo al proceso de paz no ha tenido un impacto equivalente en la situación de los refugiados palestinos, lo que también ha contribuido a agravar las tensiones entre los diversos colectivos palestinos.

5 IRIN NEWS, «UNRWA "not satisfied" with pace of reconstruction in Palestinian refugee camp», *Electronic Lebanon* [en línea], 23/06/2008, http://electronicintifada.net/v2/article9637.shtml.

6 Las organizaciones palestinas en el Líbano no tienen un estatuto legal. Existen, sin embargo, tres tipos de organizaciones que trabajan en los campos de refugiados palestinos en el Líbano: 1) Las organizaciones registradas como organizaciones libanesas. 2) Las organizaciones internacionales como NPA –trabaja en la defensa del derecho al retorno y cumple un papel importante en la reconstrucción de Sabra y Shatila– .3) Las asociaciones locales que trabajan como organizaciones religiosas que han logrado su autorización de las Cortes Islámicas y que consiguen financiación de los grupos religiosos.

7 Ver LEBANON SUPPORT, *Situation Report* [en línea], 07/2007, www.lebanon-support.org

3 El deterioro de la situación humanitaria en los Territorios Ocupados

Tras más de un año de bloqueo y presiones ejercidas por Israel y la comunidad internacional sobre la Autoridad Palestina después de la victoria electoral de Hamas, la degradación global de la situación política y económica de los Territorios Palestinos Ocupados generó un nuevo ciclo de violencia, protagonizado esta vez por las dos principales fuerzas políticas palestinas: Hamas y Al Fatah; esto condujo finalmente a la toma de poder de Hamas en la franja de Gaza en junio de 2007.

3.1 El bloqueo de Gaza

Tras la toma de poder de Hamas en la franja de Gaza, Israel ha intensificado su estrategia de castigo colectivo al pueblo palestino, aislando la franja y convirtiéndola en una inmensa cárcel. El cerco de Gaza impone, desde junio de 2007, un estado de penuria crónica a la población, con cortes de suministro de distinto tipo, paralizando cualquier actividad económica y dañando también el conjunto de los servicios prestados en los diferentes sectores. Con una de las más altas densidades demográficas del mundo, el colapso económico de la franja provocado por el bloqueo ha incrementado el número de desempleados en 80.000 personas. El 90 % de las compañías industriales de Gaza han cerrado desde junio de 2007. Asimismo, de los 1,5 millones de personas con que cuenta la población de Gaza, un millón depende de la ayuda alimentaria de Naciones Unidas. El 80 % de los gazatíes vive por debajo del umbral de la pobreza.

Aunque Hamas declaró una tregua con Israel el 19 de junio de 2007 y a pesar del intento de Washington de reanimar el proceso de paz con el lanzamiento de una nueva iniciativa en noviembre de 2007 en Anápolis, la situación de los palestinos no ha conocido mejora alguna. Israel ha mantenido el bloqueo sobre la franja, restringiendo la circulación de bienes y de personas. El volumen de bienes importados sigue estando muy por debajo de las necesidades de la población en Gaza. En julio de 2008 el nivel de importación de bienes a Gaza seguía inferior al 46 % al nivel de mayo 2007 antes de la toma de poder de Hamas en Gaza.

La situación de los palestinos en Cisjordania tampoco ha mejorado de forma significativa. Tras la ruptura de la ANP con Hamas en junio y su salida del Gobierno, la comunidad internacional puso fin al embargo[8] e Israel empezó a devolver las rentas procedentes de la recaudación de los aranceles a las importaciones y exportaciones palestinas.

Sin embargo, la mejora de la situación fiscal de la Autoridad Nacional Palestina no conseguirá por sí sola impulsar la recuperación de la economía palestina. Las medidas de restricción a la circulación de las personas impuestas por Israel siguen vigentes: en junio de 2008 la OCHA contabilizaba 602 puestos de control.[9] Se han podido observar, incluso en los meses del verano de 2008, más restricciones en la libertad de movimiento de las personas en algunas áreas de Cisjordania, con la multiplicación de los puestos de control en el área de Hebrón al pasar de 76 a 220.[10]

Al mismo tiempo se han registrado muchos incidentes con los colonos[11] e Israel no ha modificado su política respecto a los asentamientos. En Cisjordania las manifestaciones que empezaron en mayo de 2008 contra la construcción del muro en Ni'lin y Bil'in terminaron con muchos heridos.

3.2 La posición de los actores humanitarios

Frente a la agravación de la situación humanitaria en los Territorios Palestinos, el llamamiento consolidado emitido por la OCHA para el año 2008 alcanza los 462 millones de dólares, una suma mayor de la que se pidió para el año 2007 (426 millones de dólares, de los cuales 359 fueron desembolsados). Entre las prioridades identificadas, el llamamiento consolidado para el 2008 presta especial atención a la ayuda humanitaria con el fin de limitar los efectos del grave deterioro económico y social de la franja de Gaza y de

8 En febrero de 2008 la UE creó un nuevo mecanismo de ayuda a los Territorios Palestinos Ocupados, PEGASE, sustituyendo al Mecanismo Internacional Temporal que había establecido después de la imposición del boicot.

9 Ver al respecto los informes detallados de la oficina de la OCHA en Jerusalén, http://www.ochaopt.org/.

10 OCHA OPT (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs - Occupied Palestinian Territory), *The Humanitarian Monitor* [en línea], 06/2008, http://www.ochaopt.org/documents/HM_June_2008.pdf.

11 48 incidentes relacionados con agresiones de colonos o demoliciones de casas fueron registrados en julio de 2008.

Cisjordania. También se destaca la necesidad de incrementar la protección de los civiles y poner énfasis en las actividades de *advocacy* (incidencia o apoyo) para que se cumpla el DIH (Derecho Internacional Humanitario).

Frente a la agravación de la crisis humanitaria sufrida por la población de Gaza, los principales actores humanitarios han denunciado esta situación «vergonzosa e inmoral» provocada por Israel y respaldada por Estados Unidos y la mayoría de los países europeos. En marzo de 2008 las ONG internacionales Save the Children, Care International, Oxfam y Christian Aid se sumaron a las denuncias de Amnistía Internacional para denunciar el bloqueo que impone un injusto castigo colectivo a la población palestina.

El bloqueo ha tenido una incidencia directa sobre la capacidad de las ONG internacionales, las agencias de Naciones Unidas y las ONG locales de realizar sus labores de asistencia humanitaria. Por parte de Naciones Unidas, los proyectos humanitarios y de desarrollo suspendidos por falta de material alcanzan la suma de 213 millones de dólares.

El esfuerzo de la comunidad internacional por apoyar el llamamiento consolidado, así como el Mecanismo Internacional Temporal, pone de manifiesto el doble discurso de los donantes y su falta de compromiso político con la resolución del conflicto.

3.3 La responsabilidad de los donantes en la prolongación y deterioración del conflicto

La ayuda ha sido, desde el inicio del proceso de paz palestino-israelí iniciado con la Conferencia de Madrid a partir de los 90, un instrumento político clave para los países europeos y Estados Unidos, que buscaban así apoyar el proceso para poner fin al conflicto. De acuerdo con la lógica imperante en ese momento, el apoyo económico debía permitir mejorar las condiciones económicas y sociales, desactivar de esta forma muchas tensiones en la parte palestina y crear un clima propicio a la emergencia de una posición más conciliadora en el seno de ambas sociedades. La ayuda económica se convirtió tanto en el instrumento principal de Europa como de Estados Unidos. Sin embargo, este respaldo económico careció desde el principio de una visión política clara sobre los objetivos que perseguir y las posiciones que adoptar en caso de que el proceso fuera interrumpido o boicoteado por una de las partes. Al mismo tiempo, ha tenido también un impacto negativo sobre la misma evolución de la vida política palestina, al ser canalizada principalmente por la propia Autoridad Palestina liderada por Al Fatah, quien privilegió las organizaciones situadas en su órbita y reforzó al carácter elitista de algunas organizaciones; a la larga esto acabó incidiendo en el mismo panorama político palestino, al reducir su pluralidad y su arraigo popular.[12]

Con el fracaso del proceso de paz y el estallido de la segunda intifada a partir del año 2000, la ayuda siguió siendo la única respuesta de Europa y de Estados Unidos. La ausencia de toma de posición clara de los actores internacionales frente a un conflicto marcado por una fuerte asimetría entre las partes contribuyó a aislar aún más a los palestinos frente a un todopoderoso Estado de Israel que logró, en el contexto internacional marcado por el paradigma de la «guerra global contra el terror», imponer su narrativa como lectura oficial del conflicto, algo que todos asumieron.

La parcialidad de los donantes quedó claramente manifiesta en el boicot que impusieron a la Autoridad Palestina tras la victoria electoral de Hamas en las elecciones del Consejo Legislativo que se celebraron en el 2006.

A partir de entonces y en un contexto de conflicto tras el estallido de la segunda intifada, la pauta dominante observada en los donantes ha sido asignar gran parte de los fondos en concepto de ayuda humanitaria y no de desarrollo, en compensación por el boicot y para limitar su impacto sobre la población.

El proceso de «humanitarización» de la causa palestina que consiste en reducir la lucha palestina a una cuestión principalmente humanitaria ha sido el resultado de una falta de voluntad política unida a la instrumentalización de la ayuda. Los primeros responsables de esta situación son los dirigentes políticos internacionales y sobre todo los europeos, que no han tenido el valor de distanciarse claramente del apoyo ciego que Estados Unidos siempre ha brindado a su aliado israelí ni de presionar de forma activa para que el Estado de Israel simplemente cumpla con el derecho internacional y el derecho internacional humanitario.

12 WAKE, Chris, «An unaided peace? The (unintended) consequences of international aid on the Oslo peace process», *Conflict, Security & Development*, 09/2008.

La comunidad de donantes tiene parte de responsabilidad en el afianzamiento de las fracturas entre las dos principales fuerzas políticas palestinas. Así lo advirtió el enviado especial de Naciones Unidas, Álvaro de Soto, al mencionar las consecuencias graves que tendría la restricción de la ayuda a Palestina (tras la victoria electoral de Hamas en las elecciones del Consejo Legislativo Palestino en enero de 2006) sobre el mismo proceso de paz. Profecías que meses después se cumplieron con la escisión entre Al Fatah y Hamas.

En este contexto la estrategia de los actores humanitarios no puede pasar por alto las causas políticas que están detrás del deterioro de la situación humanitaria de los Territorios Palestinos Ocupados (el refuerzo de la ocupación, la fragmentación de Cisjordania con la construcción del muro, la proliferación de los puestos de control y el boicot económico impuesto a la AP después de la victoria electoral de Hamas en enero de 2006) y es más necesario que nunca que orienten gran parte de sus acciones a ejercer presiones para que las partes en el conflicto cumplan con sus obligaciones internacionales respecto a los civiles.

.Anexos.

Anexo 1

Cronología de acontecimientos internacionales 2007

Para facilitar la ubicación de muchos de los acontecimientos a los que hace referencia el informe y, por tanto, su comprensión, incluimos esta cronología de los más relevantes del año 2007. Hacemos especial hincapié en aquellos con repercusión directa sobre la acción humanitaria, pero citamos también otros que, de modo colateral, guardan relación con ella.

Dentro de cada mes, los acontecimientos están ordenados con el siguiente criterio:

1 Conflictos armados
2 Atentados
3 Refugiados, desplazados e inmigración
4 Violaciones de derechos humanos
5 Desastres naturales y accidentes
6 Protestas, manifestaciones...
7 Otros (informes, datos, estadísticas...)
8 Guerra en Iraq
9 Conflicto palestino-israelí)

2007

Enero

1

Día 5 **Ataque de la guerrilla tamil en Sri Lanka.** Mueren cinco personas y 50 resultan heridas al estallar una bomba en un autobús de pasajeros al sur del país.

Día 9 **Ataque de EE UU en Somalia.** Bombardeos estadounidenses golpean durante tres días a los islamistas. El día 12, los «señores de la guerra» aceptan desarmarse y posteriormente integrarse en el Ejército gubernamental. Simultáneamente, la crisis humanitaria empeora tras las lluvias torrenciales sufridas al final del año 2006, que afectan a un millón de personas.

Día 10 **Ataque de la OTAN en Afganistán.** Las tropas de la Alianza Atlántica aniquilan a 150 supuestos talibanes que trataban de entrar en el país por la frontera paquistaní.

Día 19 **Despliegue de cascos azules en Somalia.** La Unión Africana acepta el despliegue de 8.000 cascos azules con el objetivo de ayudar en el proceso de estabilización del país.

Día 21 **Bombardeo en Darfur.** Aviones del Ejército sudanés violan el alto el fuego y bombardean el norte de Darfur, dejando al menos 12 víctimas mortales, según los rebeldes.

En este mismo mes **Enfrentamientos en la India.** Varios ataques perpetrados supuestamente por el grupo armado ULFA se saldan con unas 70 víctimas mortales en todo el estado de Asam, y son respondidos por el Ejército con el despliegue de 13.000 soldados.

En este mismo mes **Conflicto en Yemen.** Los enfrentamientos entre el ejército y los partidarios del clérigo chií Husein Badr al Houthi se intensifican en enero, causando 3.500 muertes entre las Fuerzas Armadas y los rebeldes durante los primeros cuatro meses del año –según fuentes locales– y el desplazamiento de 50.000 personas. Una plaga de langostas y el aumento de refugiados procedentes de Somalia y Etiopía continúan agravando la situación humanitaria a lo largo del año.

3

Día 3 **Cierre de Fronteras en Kenia**. La frontera con Somalia se cierra con el fin de evitar la entrada en el país de militantes de los Tribunales Islámicos –derrotados por las fuerzas oficiales y etíopes–; la ONU denuncia trabas interpuestas al paso de refugiados.

4

Día 11 **Condena por genocidio al ex dictador etíope.** Mengistu Haile es condenado a cadena perpetua por genocidio durante su régimen militar entre 1977 y 1991.

5

Día 2 **Lluvias torrenciales en el sudeste de Brasil.** Las fuertes lluvias causan al menos 52 muertos, 13.839 personas son desalojadas temporalmente de sus casas y otras 2.371 se quedan sin vivienda.

Día 12 **Inundaciones en Malasia.** Las fuertes precipitaciones obligan a evacuar a más de 92.000 personas, que permanecen en 355 centros de acogida.

Día 18 **El temporal *Kyrill* azota Europa.** Vientos huracanados causan 18 muertos a su paso por Reino Unido, Alemania, los Países Bajos y Austria. Aunque pierde fuerza al adentrarse en Rusia, las lluvias y los vientos huracanados dejan unas 40 víctimas mortales en ese país.

Día 23 **Inundaciones en Perú.** Las inundaciones, las riadas y los aludes causados por las lluvias dejan nueve muertos, más de 200 heridos y decenas de desaparecidos en la provincia peruana de Chanchamayo.

Día 26 **Llamamiento por la hambruna en Camboya.** La ONU pide ayuda para alimentar a 700.000 camboyanos por la amenaza de que los recursos se agoten en menos de una semana. Los grupos más vulnerables son los niños y los enfermos de tuberculosis y VIH.

En este mismo mes ***El Niño* llega a Bolivia.** Las lluvias torrenciales, los granizos, las heladas y las sequías que acompañan al fenómeno *El Niño* afectan trágicamente la región andina, y sobre todo a Bolivia, donde a lo largo de enero y febrero deja 35 muertos, 350.000 damnificados y miles de hectáreas de cultivos arrasadas -el 65 % del territorio nacional-, principalmente en el noreste del país. Con el paso de las semanas aumenta la incidencia de las enfermedades infecciosas como la malaria y el dengue (más de 1.800 casos en febrero en el país, según el responsable nacional).

1 Conflictos armados / **2** Atentados / **3** Refugiados, desplazados e inmigración / **4** Violaciones de derechos humanos / **5** Desastres naturales y accidentes / **6** Protestas, manifestaciones... / **7** Otros (informes, datos, estadísticas...) / **8** Guerra en Iraq / **9** Conflicto palestino-israelí)

7

Día 29 **Informe sobre desastres naturales.** El Centro para la Investigación de la Epidemiología de los Desastres Naturales de la Universidad de Lovaina hace públicos los datos relativos a las catástrofes naturales durante 2006, que se han cobrado más de 21.000 vidas a lo largo del año, siendo Asia la región más afectada. Las inundaciones han aumentado en un 40 %, y son la causa de la mayoría de las situaciones de emergencia, según el informe.

8

Día 9 Fuerzas de EE UU en Iraq matan a 50 insurgentes y detienen a otros 25. Además, un miembro iraquí de UNICEF es asesinado en Bagdad.

Día 16 Un coche bomba y un terrorista suicida causan un centenar de muertos y 200 heridos en una universidad de Bagdad. Al día siguiente, al menos 17 personas mueren y 54 resultan heridas al explosionar cinco coches bomba en la capital.

Día 22 Dos coches bomba explotan en Bagdad causando 75 muertos y más de 150 heridos mientras en Baquba un segundo atentado deja al menos 12 muertos y 20 heridos. Un día después, un atentado con coche bomba en un mercado de la capital deja 88 muertos, y el 25 al menos 25 personas mueren por la explosión de un coche bomba en el barrio Al Karrada.

Día 28 Más de 250 personas mueren en Nayaf en enfrentamientos entre rebeldes locales y tropas del ejército iraquí y estadounidense. Dos días más tarde, una cadena de atentados deja al menos 42 muertos y un centenar de heridos.

Día 30 Al menos 60 personas mueren y 143 resultan heridas en dos atentados suicidas en un mercado en la ciudad de Hilla, al sur de Bagdad.

9

Día 3 Cuatro palestinos mueren y al menos 20 son heridos en Ramala por las tropas israelíes. En Gaza otras seis personas pierden la vida en enfrentamientos internos entre milicianos de Hamás y Al Fatah.

Día 23 Prosiguen los combates entre Hamás y Al Fatah y se cobran 24 vidas en una semana. Los esfuerzos para formar un Gobierno de coalición quedan paralizados.

Día 29 El ministro de Exteriores palestino decreta el alto el fuego entre Hamás y Al Fatah, tras los violentos enfrentamientos internos que han provocado centenares de muertos. Al día siguiente, la fuerza aérea israelí bombardea un túnel entre Gaza y el territorio israelí en represalia por un atentado suicida en la localidad de Eilat.

Febrero

1

Día 20 **Enfrentamientos en Somalia.** La violencia continúa en la capital somalí, donde una oleada de ataques con granadas de mortero causa 16 muertos, de los cuales el Gobierno culpa a las milicias islamistas.

2

Día 18 **Atentado en la India.** Un atentado contra el tren que une las ciudades de Lahore y Delhi causa la muerte de 68 personas.

4

Día 2 **Proceso por genocidio en Bolivia.** La Corte Suprema boliviana ordena la busca y captura por genocidio del ex presidente Sánchez de Lozada, acusado de la muerte de 63 personas en 2003.

Día 23 **Proceso al Ejército colombiano.** Un fiscal de derechos humanos de Colombia procesa a 69 militares por la muerte de ocho campesinos de una comunidad de paz del noroeste en 2005.

Día 27 **Acusación contra la CIA.** La organización Human Rights Watch publica una lista con 38 hombres con indicios de haber sido detenidos por terrorismo desde 2001 y trasladados a cárceles secretas de la CIA, y que se encuentran aún desaparecidos.

Día 26 **Crímenes contra la humanidad en Darfur.** El fiscal del TPI lanza las primeras acusaciones contra un ex viceministro y un jefe guerrillero de crímenes de guerra y contra la humanidad –torturas, asesinatos y violaciones– en Darfur, donde 200.000 personas han perdido la vida.

5

Día 2 **Inundaciones en Indonesia.** Las peores inundaciones en los últimos años dejan a 340.000 personas sin hogar y 29 muertos en Yakarta, la capital, que continúa sumergida en al menos un 50 % de su extensión. Los damnificados se acumulan en escuelas, mezquitas y edificios de las zonas altas.

Día 13 **Continúan las inundaciones en Mozambique.** Las inundaciones sufridas desde el mes de diciembre se cobran diez vidas en una semana con la aparición del ciclón *Flavio* –llegando a 40 fallecidos en el país desde el comienzo de la estación–. Las agencias solicitan ayuda de emergencia, ya que miles de hectáreas de cultivos, carreteras, puentes e infraestructuras han sido dañados por el agua. Unas 80.600 personas han sido evacuadas hasta el momento.

Día 28 **Inundaciones en Indonesia.** Las lluvias torrenciales de cinco días y los desprendimientos de tierra causan 40 muertos y 29 desaparecidos, según las autoridades locales, en la isla indonesia de Flores, cuyos 11.000 habitantes han tenido que ser evacuados.

En este mismo mes **Ciclones en Madagascar.** Los efectos de los ciclones traen la sequía durante los primeros meses del año, lo que provoca el desplazamiento de al menos 33.000 personas, por lo que la OCHA hace un llamamiento de emergencia (doblado algunos meses después).

6

Día 12 **Violentas protestas en Guinea Conakry.** El presidente declara el estado de emergencia tras los fuertes enfrentamientos entre las fuerzas de seguridad y los manifestantes, que se han cobrado 27 víctimas. Los sindicatos piden su dimisión por violar los acuerdos de Gobierno.

8

Día 3 Un atentado con un camión bomba –el más sangriento en la capital en lo que va de año– deja 130 muertos y 300 heridos en un mercado; las autoridades imponen el toque de queda en Mosul y Kirkurk para controlar la ola de violencia. Los muertos superan el millar en una semana; en su gran mayoría son civiles.

Día 11 Cuatro explosiones casi simultáneas contra zonas comerciales causan al menos 79 muertos y 165 heridos en el centro de la capital iraquí. Los ataques suicidas contra la población continúan durante todo el mes: 62 muertos (y 127 heridos) en Bagdad el día 17; más de 40 muertos el día 19 en Bagdad, Ramadi y Duluiya; otros 40 fallecidos el día 24 en una universidad de la capital, etc.

9

Día 1 Hamás y Al Fatah alcanzan un alto el fuego después de que los enfrentamientos entre ambos dejen 24 muertos y 200 heridos en 48 horas en Gaza. A pesar de ello, 17 combatientes y civiles mueren al día siguiente.

Día 24 Cuatro palestinos mueren y 37 resultan heridos en nuevos choques entre Hamás y Al Fatah, amenazando el acuerdo para la formación de un Gobierno de unidad nacional. Al día siguiente, el ejército israelí invade con decenas de blindados la ciudad cisjordana de Nablus –con el objetivo de desmantelar depósitos de explosivos y capturar milicianos–, deteniendo a decenas de jóvenes y derribando 30 viviendas.

Marzo

1

Día 4 **Muerte de civiles en Afganistán.** Tropas de EE UU matan a 16 civiles afganos en un fuego cruzado con insurgentes tras un atentado suicida contra un convoy militar en Nangarhar. Algunos de los más de veinte heridos aseguran que los soldados dispararon indiscriminadamente contra los civiles. Al día siguiente otros nueve civiles mueren al ser alcanzada su casa por el fuego de las tropas de la OTAN.

Día 4 **Acuerdo de paz en Costa de Marfil.** El presidente de Costa de Marfil y el líder rebelde firman un nuevo acuerdo que incluye la formación de un Gobierno de unidad, la retirada progresiva de los 7.000 cascos azules de la ONU, programas de amnistía para los rebeldes, la desmilitarización de las milicias progubernamentales, y la formación de un mando militar conjunto.

Día 14 **Ataque de la guerrilla en la India.** Al menos 50 policías indios mueren en un ataque con granadas de guerrilleros maoístas a un puesto de las fuerzas de seguridad en Danteuada, en la región de Chatisgarh.

Día 16 **Atentado en Colombia.** Un atentado con bomba deja seis muertos en la ciudad colombiana de Buenaventura, a unos 600 kilómetros de Bogotá.

1 Conflictos armados / **2** Atentados / **3** Refugiados, desplazados e inmigración / **4** Violaciones de derechos humanos / **5** Desastres naturales y accidentes / **6** Protestas, manifestaciones... / **7** Otros (informes, datos, estadísticas...) / **8** Guerra en Iraq / **9** Conflicto palestino-israelí)

Día 23 **Combates en Somalia.** Al menos 65 muertos en los choques entre tropas etíopes y milicianos islámicos en Mogadiscio, donde un avión de la Unión Africana es derribado con 11 ocupantes en un ataque. Durante los días siguientes continúan los combates, dejando más de 70 muertos solo el día 29. Las fuerzas etíopes y del Gobierno provisional atacan con fuego de morteros varias partes de la ciudad a lo largo de toda la semana y la violencia provoca la salida de miles de habitantes de la capital.

Día 23 **Enfrentamientos en Congo.** Los combates en la capital de la República Democrática de Congo, Kinshasa, entre las fuerzas gubernamentales y las milicias del líder de la oposición causan 60 muertos en dos días.

Día 26 **Ataque en Sri Lanka.** Los Tigres para la Liberación de la Tierra Tamil lanzan su primer ataque aéreo, matando a tres personas e hiriendo a otras 16 en la principal base aérea del país, lo que puede suponer una escalada de un conflicto que se ha cobrado ya más de 60.000 vidas.

Día 29 **Enfrentamientos en Pakistán.** Los combates entre Al Qaeda y las tribus locales dejan 52 muertos, siendo 45 de ellos insurgentes uzbecos supuestamente vinculados a Al Qaeda, en la región paquistaní de Uaziristán del Sur, fronteriza con Afganistán –informa el Gobierno–.

En este mismo mes **Enfrentamientos en Filipinas.** Los enfrentamientos entre las Fuerzas Armadas y el MILF provocan el desplazamiento de unas 18.000 personas y la muerte de una veintena de personas, especialmente en la provincia de Cotobato Norte.

4

Día 2 **Denuncias de tortura en Chechenia.** El Consejo de Europa denuncia tortura sistemática en Chechenia tras un viaje de inspección realizado por el comisario de Derechos Humanos del Consejo a la República de la Federación Rusa.

Día 11 **Acusación de la ONU contra Sudán.** El grupo de expertos de la ONU enviado por el Consejo de Derechos Humanos (CDH) a Darfur acusa a Sudán de «crímenes de escala internacional» y afirma que más de 200.000 personas, la mayoría civiles, han muerto en los cuatro años de conflicto.

5

Día 6 **Terremotos en Indonesia.** Al menos 82 personas mueren en dos fuertes terremotos –de magnitud 6,3 en la escala de Richter– en la isla indonesia de Sumatra.

Día 24 **Terremoto en Japón.** Un terremoto de magnitud 6,9 en la escala abierta de Richter sacude la provincia de Ishikaua, en el centro de Japón, dejando un muerto y unos cien heridos.

En este mismo mes **Sequía en las Islas Marshall.** El estado de emergencia es declarado en las Islas Marshall por la grave sequía que deja a miles de habitantes sin agua potable.

8

Día 4 **Atentado en Iraq.** Un atentado suicida con coche bomba en una calle abarrotada del centro de Bagdad deja al menos 30 muertos y 65 heridos.

Día 6 **Cadena de atentados en Iraq.** Más de 150 peregrinos chiíes mueren en varios atentados suicidas en diversos puntos del país, durante la conmemoración de la muerte del imán Husein. Al día siguiente, otras 30 personas mueren en un nuevo atentado en la ciudad de Mandeli, y el día 11 son al menos 59 los iraquíes muertos en diversos atentados en Kerbala, Bagdad y Mosul.

Día 19 **Cadena de atentados en Iraq.** Al menos 30 personas mueren en cinco explosiones ocurridas en tan solo media hora en Kirkuk, y más de 70 resultan heridas.

Día 27 **Ola de violencia en Iraq.** Al menos 152 personas mueren y 350 resultan heridas en dos atentados en Tal Afar, al norte del país, y en represalia por el atentado, al día siguiente unos 80 iraquíes suníes son asesinados por policías fuera de servicio. Al finalizar el mes son unas 170 las personas muertas por el recrudecimiento de la violencia en Bagdad y otras ciudades cercanas.

Abril

1

Día 1 **Combates en Somalia.** Los enfrentamientos se cobran la vida de un soldado ugandés de la fuerza de pacificación de la Unión Africana en Mogadiscio. Las cifras señalan 400 muertos y más de 700 heridos en los combates en cuatro días. El día 21 de este mes mueren al menos 52 personas más en enfrentamientos entre el ejército y la insurgencia en Mogadiscio, según fuentes sanitarias y de la Organización Elman. En total son 165 las víctimas del recrudecimiento de la violencia hasta finales del mes.

Día 1 **Ofensiva en Sudán.** Mueren cinco cascos azules en la región de Darfur en un ataque de un grupo insurgente contra la misión de la Unión Africana. El día 18 un informe encargado por la ONU señala que el ejército sudanés ha bombardeado aldeas en Darfur con aviones camuflados con los símbolos y emblemas de Naciones Unidas.

Día 10 **Ataques contra la población en el Chad.** Entre 200 y 400 civiles mueren en choques sucedidos a finales del mes de marzo entre Sudán y el Chad en poblaciones del sureste de Chad; se registran al menos 9.000 nuevos desplazados, según el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados.

Día 16 **Miles de desplazados en Colombia.** Más de 8.000 campesinos del departamento de Nariño huyen de sus tierras a consecuencia de los combates entre el ejército, la guerrilla y los narcos en el departamento de Nariño, en el suroeste del país. Dos días después, miles de personas tienen que ser evacuadas tras la erupción de un volcán en el sur del país, que ha provocado una gran crecida de un río y numerosas avalanchas.

Día 26 **Ataque al ejército ruso en Chechenia.** Los 18 tripulantes de un helicóptero ruso fallecen cuando este es abatido por independentistas chechenos.

Día 29 **Ofensiva en Afganistán.** Al menos 136 afganos mueren en un ataque de la OTAN y el ejército afgano en la provincia de Herat. Los vecinos de la zona afirman que las víctimas son civiles y asaltan la comisaría local.

En este mismo mes **Enfrentamientos en República Centroafricana.** La situación humanitaria se deteriora en el país por el incremento de las acciones de bandidos y rebeldes locales, que provocan el desplazamiento de más de 200.000 personas.

2

Día 11 **Atentado en Argelia.** La explosión de cuatro coches bomba junto a la sede del Gobierno y de una comisaría en Argel causa 30 muertos y 200 heridos, en un atentado reivindicado por Al Qaeda.

Día 24 **Atentado en Etiopía.** Un ataque del grupo armado Frente Nacional de Liberación Ogaden contra una explotación petrolera china causa la muerte de 74 personas, y siete trabajadores son secuestrados. El Gobierno responde con una gran ofensiva en la que podría haber varios centenares de víctimas.

5

Día 1 **Terremoto en las Islas Salomón.** Un seísmo de magnitud 8,1 provoca olas de hasta diez metros de altura en las Islas Salomón y deja al menos 20 muertos, centenares de desparecidos y 13 localidades inundadas, con unas 2.000 personas sin hogar. Otros dos terremotos de magnitud 5,9 se producen en Indonesia y Afganistán en los días sucesivos, sin víctimas o daños materiales graves.

Día 2 **Temporal en Argentina.** Las fuertes lluvias dejan al menos 12 muertos y obligan a evacuar a 50.000 personas en la región centro-este del país, según fuentes oficiales.

Día 24 **Tornado en México y el sur de EE UU** Un tornado deja al menos 10 muertos entre Tejas y México, además de unos 150 heridos y 700 u 800 personas sin casa, según las autoridades locales.



Día 21 **Elecciones violentas en Nigeria.** Alegaciones sobre supuesto fraude y una escalada de violencia (ataques contra comisarías de policía y plataformas petroleras por parte de los grupos armados) suceden a las elecciones presidenciales en Nigeria.



Día 13 Al menos 40 personas mueren en un atentado suicida con coche bomba en la ciudad santa chií de Kerbala. El día siguiente son otras 29 las personas fallecidas en un doble atentado en Bagdad, y el día 17 al menos 200 personas mueren y centenares resultan heridas en varios ataques con coches bomba en varios barrios de la capital.

1 Conflictos armados / **2** Atentados / **3** Refugiados, desplazados e inmigración / **4** Violaciones de derechos humanos / **5** Desastres naturales y accidentes / **6** Protestas, manifestaciones... / **7** Otros (informes, datos, estadísticas...) / **8** Guerra en Iraq / **9** Conflicto palestino-israelí)

Día 16 Cuatro atentados con coche bomba en Bagdad dejan al menos 191 muertos y 250 heridos en una de las jornadas más sangrientas de los últimos cuatro años en Iraq. Cuatro días más tarde mueren al menos 47 personas en varios atentados cerca de la ciudad de Ramadi, en Bagdad, en Baquba y cerca de la ciudad de Mosul, y el día 23 son 25 las víctimas de un nuevo atentado con un camión bomba. El día 28 otras 50 personas mueren en un atentado en una zona comercial de la ciudad de Kerbala.

Día 19 Amnistía Internacional denuncia el «espectacular» aumento en el número de condenas a muerte en Iraq, que es ya el cuarto país en la aplicación de la pena de muerte.

9

Día 24 Hamás rompe cinco meses de tregua al lanzar decenas de cohetes sobre Israel, en respuesta a las operaciones de los soldados israelíes, que mataron los días anteriores a nueve palestinos en Cisjordania.

Mayo

1

Día 2 **Desmovilización de guerrilleros en Colombia.** El fiscal general colombiano afirma que un centenar de guerrilleros de las FARC se han acogido a la ley de Justicia y Paz, creada para la desmovilización y desarme de los grupos de combatientes ilegales.

Día 8 **Bombardeo aéreo en Afganistán.** Un ataque aéreo de la OTAN causa la muerte de 21 civiles –entre ellos mujeres y niños– al sur del país, según asegura el gobernador de la provincia de Kandahar, mientras la OTAN niega estar involucrada en la operación. Otras fuentes señalan a la operación Libertad Duradera, comandada por Estados Unidos.

Día 18 **Un centenar de muertos en Afganistán.** Los cadáveres de 67 supuestos talibanes son descubiertos tras los combates entre el ejército afgano y las fuerzas de la ISAF al este del país. Otros 20 talibanes mueren en combates próximos a la capital, y otras siete personas fallecen por un atentado suicida.

Día 20 **Enfrentamientos en el Líbano.** Al menos 48 personas –23 soldados, 19 milicianos y seis civiles– mueren en la ciudad de Trípoli y en el campo de refugiados palestinos de Nahar el Bared (donde viven 31.000 personas), en violentos choques entre el ejército y Fatah al Islam. Al día siguiente mueren 30 personas, y al final de mes ya son más de un centenar los fallecidos.

Día 26 **Ataque de las FARC en Colombia.** Al menos tres policías mueren y 10 resultan heridos en un ataque de la guerrilla en una población cercana a la frontera con Ecuador.

2

Día 14 **Atentado en un hotel de Pakistán.** Al menos 25 personas mueren y 42 resultan heridas en un ataque suicida en el interior de un hotel de la ciudad noroccidental de Peshauar.

Día 21 **Atentado en Ankara.** Al menos seis personas mueren y otras 80 resultan heridas en una explosión en un gran centro comercial. Fuentes policiales apuntan a la autoría del Partido de los Trabajadores del Kurdistán.

5

Día 7 **Inundaciones en Uruguay.** Dos personas mueren y al menos 11.500 son evacuadas de sus hogares a causa de las peores inundaciones registradas en el país en 50 años, que dejan enormes pérdidas en la ganadería y la agricultura. Tres días después la ONU destina una ayuda de emergencia de 22.000 euros para los damnificados.

Día 21 **Veto a la distribución de alimentos en Zimbabue.** Las autoridades prohíben a las ONG distribuir comida a la población, lo que agrava la crisis humanitaria que atraviesa el país.

8

Día 13 Un atentado con camión bomba junto a la sede de un partido político kurdo causa 50 muertos y 115 heridos, según el ministro de sanidad kurdo.

Día 16 Un atentado con un coche bomba cargado de cloro mata a 32 iraquíes y causa heridas a otros 65 en la provincia de Diyala, al nordeste de Bagdad.

Día 22 Al menos 25 personas mueren y medio centenar resultan heridas al explotar una bomba en el mercado de un barrio de la capital, y en los días siguientes se encuentran los cuerpos ejecutados de 70 hombres. Al día siguiente tres atentados dejan otros 40 muertos y al menos 30 heridos.

9

Día 14 Dos milicianos de Al Fatah son tiroteados en Beit Lahia, en el norte de la franja de Gaza. Miembros de Hamás matan en represalia a dos milicianos y un periodista. Al día siguiente, un grupo de milicianos de Hamás provoca la muerte de ocho miembros de la guardia del presidente palestino, Mahmud Abas.

Día 16 El ejército de Israel bombardea Gaza durante dos días en castigo por los cohetes lanzados por milicianos palestinos y continúa la ofensiva por tierra con tanques, vehículos blindados y todoterrenos, penetrando unos 500 metros en el norte de la franja. Al menos 18 palestinos mueren en la ofensiva, y otros seis en los enfrentamientos internos entre Al Fatah y Hamás.

Día 19 Estado de excepción en localidades del sur del país, mientras continúan los ataques con cohetes de los palestinos. Las fuerzas israelíes realizan ataques aéreos de madrugada contra Gaza, dejando al menos cuatro muertos.

Día 26 Un israelí muere en un ataque con cohetes lanzados desde Gaza contra la ciudad de Sderot; cazas israelíes matan a cinco miembros de Hamás en Gaza, y dos miembros del brazo armado de Al Fatah fallecen una emboscada en Jerusalén.

Junio

1

Día 1 **Enfrentamientos en el Líbano.** La ofensiva libanesa en el campo de refugiados de Naher el Bared deja 19 muertos en un día –tres soldados libaneses y 16 residentes–. Dos días después mueren otros dos soldados libaneses, y el día seis el ejército bombardea algunas posiciones.

Día 1 **Ataque de EE UU en Somalia.** Buques de Estados Unidos bombardean una supuesta base islamista en la región somalí de Puntland, en el tercer ataque estadounidense en el país en lo que va de año.

Día 17 **Atentado en Afganistán.** Mueren 24 personas y más de 30 resultan heridas por la explosión de un autobús en Kabul, en uno de los peores atentados desde el comienzo de la guerra.

Día 22 **Bombardeo en Afganistán.** Unos 25 civiles –12 de ellos miembros de una misma familia– mueren en un bombardeo de la OTAN en el sur de Afganistán; la Alianza Atlántica abre una investigación tras el ataque aéreo. El día 30 la OTAN reconoce un error en un ataque contra posiciones talibanes en la provincia de Helmand, en el que mueren más de 65 civiles y decenas resultan heridos.

Día 28 **Rescate fallido en Colombia.** La guerrilla colombiana anuncia la muerte de 11 diputados secuestrados en 2002 «en medio de un fuego cruzado» de un operativo de rescate el día 18, mientras el Gobierno acusa a las FARC de haberlos asesinado. Diez días después, el Departamento Administrativo de Seguridad afirma que la guerrilla asesinó por error a los diputados en un enfrentamiento accidental entre dos de sus facciones.

5

Día 2 **Terremoto en China.** Al menos dos personas mueren y 200 resultan heridas en un terremoto de magnitud 6,4 en la escala de Richter en la provincia de Yunan, en el suroeste del país.

Día 23 **Temporal en Pakistán.** Las lluvias torrenciales y los vendavales causan más de 228 muertos en la ciudad paquistaní de Karachi, además de inundaciones y graves daños en las infraestructuras.

En este mismo mes **Temporal de frío en Perú.** La estación invernal comienza con una ola de frío en el centro y sur del país, que sufre las temperaturas más bajas de los últimos 30 años, por lo que el Gobierno declara el estado de emergencia.



Día 19 Un atentado con camión bomba en el centro de la capital iraquí deja 78 muertos y 220 heridos, horas después de que fuerzas de seguridad iraquíes y estadounidenses lanzasen una gran operación militar contra la insurgencia en Baquba.

1 Conflictos armados / **2** Atentados / **3** Refugiados, desplazados e inmigración / **4** Violaciones de derechos humanos / **5** Desastres naturales y accidentes / **6** Protestas, manifestaciones... / **7** Otros (informes, datos, estadísticas...) / **8** Guerra en Iraq / **9** Conflicto palestino-israelí)

9

Día 11 La lucha entre milicianos de Al Fatah y Hamás causa 11 muertos en Gaza y decenas de heridos. Al día siguiente Al Fatah suspende su participación en el Gobierno de unidad encabezado por Hamás mientras se suceden secuestros, asesinatos y ataques en los que mueren otras 33 personas –81 en cinco días–.

Día 27 Tropas y tanques israelíes irrumpen en Gaza y matan a 12 palestinos –uno de ellos de 9 nueve años–, con el objetivo de «neutralizar amenazas», según el Ejército.

Julio

1

Día 6 **Asedio a una mezquita en Pakistán**. La seguridad empeora tras el anuncio de las milicias armadas de suspender el acuerdo de paz firmado en septiembre de 2006 con el Gobierno. Los islamistas retienen a cientos de civiles en la Mezquita Roja de Islamabad desde el día tres, después de que una manifestación degenerara en una batalla. En el asalto final, producido el día nueve, mueren más de 286 personas (83 según el Ejército). El día 15, más de 40 personas mueren en dos atentados contra las fuerzas de seguridad, y cuatro días más tarde, otros tres ataques causan más de 50 muertos en las ciudades de Kohat y Hangu.

2

Día 11 **Atentado en Argel**. Los salafistas argelinos llevan a cabo un atentado suicida contra un cuartel del Ejército en Lakhdaria, al este de Argel, en el que mueren 10 militares y 35 resultan heridos.

5

Día 4 **Inundaciones en México.** Un alud de tierra causado por las lluvias sepulta un autobús con más de 50 pasajeros en el estado mexicano de Puebla.

Día 16 **Terremoto en Japón.** Un seísmo de magnitud 6,8 en la escala de Richter causa una fuga radiactiva en una central nuclear, además de nueve muertos y 900 heridos, en el noroeste del archipiélago.

Día 30 **Inundaciones en China.** Las peores inundaciones de la década dejan más de 500 muertos y 200 millones de afectados, de los cuales 400.000 en situación especialmente vulnerable –según Cruz Roja– a causa de las lluvias, los relámpagos y los deslizamientos de tierras. El Gobierno chino da una cifra inferior de fallecidos, y calcula que 452.000 casas han sido destruidas, y unos cinco millones de personas evacuadas.

En este mismo mes **Crisis en Zimbabue.** La crisis económica (con la mayor tasa de inflación del mundo), la inseguridad alimentaria, la pandemia del SIDA y las condiciones climatológicas provocan una fuerte crisis humanitaria en el país.

7

Día 26 **Informe sobre minas antipersona en Colombia.** La organización Human Rights Watch (HRW) denuncia que el número de fallecidos –civiles y militares– por minas antipersona aumentó de menos de 300 en 2001 a más de 1.100 el año pasado.

8

Día 7 Varios atentados suicidas provocan la muerte de más de 100 personas en Bagdad; el más grave tiene lugar en un mercado del norte de la ciudad, con la explosión de un camión bomba.

Día 16 Tres atentados sucesivos causan 85 muertos y más de 180 heridos en la ciudad de Kirkuk.

Agosto

1

Día 4 **Ataque aéreo de EE UU en Afganistán**. Aldeanos afganos denuncian la muerte de unos 150 talibanes y numerosos civiles en un bombardeo lanzado por la aviación estadounidense sobre una concentración de personas en la provincia sureña de Helmand.

Día 14 **Fuertes combates en Somalia**. Los combates entre fuerzas del Gobierno provisional somalí, apoyados por tropas etíopes, e insurgentes en Mogadiscio causan la muerte de 31 personas y heridas a otras 60 en menos de 24 horas.

Día 15 **Continúa la violencia en Filipinas.** La presidenta ofrece al NPA el reinicio de las conversaciones de paz a condición de acordar previamente un cese de las hostilidades, pero el ofrecimiento es rechazado por el NPA. Los enfrentamientos en varias provincias del país provocaron durante el año la muerte de centenares de personas y el desplazamiento de miles de ellas.

2

Día 25 **Atentado en el sur de la India.** La explosión de dos bombas causa la muerte de 36 personas en Hyderabad, capital del estado de Andhra Pradesh; otras 60 resultaron heridas en las dos explosiones, que ocurrieron de manera casi simultánea.

5

Día 3 **Inundaciones en Asia.** Al menos 224 personas mueren ahogadas, bajo el derrumbe de sus casas o arrastradas por los ríos, y 20 millones se encuentran desplazadas debido a los monzones de la última semana en el norte de la India –132 muertes en los estados de Uttar Pradesh, Bihar y Asma, y 31 millones de afectados–, Nepal –84 muertos y 280.000 afectados, según la Cruz Roja– y Bangladesh –ocho muertos, según el Ministerio de Salud–.

Día 15 **Fuerte terremoto en Perú**. Un seísmo de 8 grados en la escala de Richter, sacude el centro y sur del país, siendo la localidad de Pisco la más afectada –unas 200 personas han muerto y un 70 % de los edificios han sido destruidos–. En todo el país se contabilizan unos 550 muertos y cerca de mil heridos, según el Ministerio de Salud.

Día 23 **El huracán *Dean* atraviesa México.** A pesar de haberse diluido hasta convertirse en depresión tropical, el primer ciclón tropical de la temporada deja a su paso por México 10 muertos y cerca de 75.000 damnificados por las intensas lluvias y vientos.

En este mismo mes **Inundaciones en el oeste de África**. Las lluvias torrenciales sufridas en la región occidental africana afectan a más de 800.000 personas, principalmente en Burkina Faso, Togo, Ghana y Malí.

En este mismo mes **Inundaciones en Corea del Norte.** Las lluvias torrenciales causan graves daños en las infraestructuras y el sector agrícola, y provocan el desplazamiento de cientos de miles de personas, según la FAO. Las malas cosechas consecutivas generan una merma considerable en la producción de alimentos básicos durante el año, y un millón de personas necesita asistencia alimentaria de urgencia.

En este mismo mes **Lluvias torrenciales en Colombia**. Las intensas lluvias afectan a más de 580.000 personas en el país.

8

Día 6 40 personas mueren y 80 resultan heridas en una nueva oleada de atentados en Tel Afar –28 muertos, entre ellos 12 niños–, en el puente de Diyala y en Duluyia, donde soldados estadounidenses causaron la muerte de seis personas de la misma familia.

Día 14 Más de 400 personas mueren y más de 375 resultan heridas en un atentado suicida perpetrado con cuatro camiones cisterna, en un pueblo del norte de Iraq habitado en su mayoría por miembros de la secta yazidí. Se trata del atentado más mortífero desde el comienzo de la invasión de Iraq.

Día 28 Un millón de personas huyen de la violencia en Kerbala, tras producirse decenas de muertos en los combates entre la policía y las milicias, que dejan al menos 52 muertos y 200 heridos, según las autoridades.

Septiembre

1

Día 2 **Conflicto en el Líbano.** El ejército da por finalizado el conflicto en el campo de refugiados palestinos de Naher el Bared, con un balance de más de 300 muertos. El conflicto se reprodujo temporalmente en otro campo de refugiados próximo a Sidón con otro grupo denominado Jund al Sham.

Día 25 **Intensos combates en Afganistán.** Al menos 165 talibanes mueren en los combates desatados tras dos ataques contra fuerzas de la coalición en Oruzgán y Helmand, en el sur de Afganistán.

Día 30 **Ataque contra la misión de paz en Darfur**. Diez soldados de la Unión Africana mueren y 50 están desaparecidos tras el peor atentado de las facciones rebeldes contra la misión de paz internacional.

En este mismo mes **Incremento de la violencia en la R. D. del Congo.** Las violaciones de los derechos humanos y los enfrentamientos entre las FF. AA. congolesas, las tropas disidentes y las milicias, en especial en la provincia de Kivu Norte, dejan al menos 1,4 millones de desplazados internos en el país.

1 Conflictos armados / **2** Atentados / **3** Refugiados, desplazados e inmigración / **4** Violaciones de derechos humanos / **5** Desastres naturales y accidentes / **6** Protestas, manifestaciones... / **7** Otros (informes, datos, estadísticas...) / **8** Guerra en Iraq / **9** Conflicto palestino-israelí)

5

Día 4 **El huracán *Félix* ataca Nicaragua y Honduras**. El ciclón alcanza el día cuatro la categoría máxima (cinco) en la escala Saffir-Simpson, con vientos de hasta 260 kilómetros por hora, dejando a miles de personas sin casa en la zona norte del Caribe nicaragüense. Dos días después, tras llegar el ciclón también a Honduras, el saldo de víctimas mortales supera al centenar –la mayoría indígenas del norte de Nicaragua– y hay más de 500 desaparecidos; las autoridades regionales cuantifican 200.000 damnificados.

Día 12 **Crisis en Somalia.** Unas 400 figuras de la oposición crean la Alianza para la Liberación de Somalia, de oposición al Gobierno Federal de Transición (GFT) y a la presencia etíope. El GFT hace el mismo mes un llamamiento solicitando asistencia humanitaria urgente para centenares de miles de personas afectadas por la sequía, las riadas y los desplazamientos por la violencia –en noviembre se alcanza la cifra de un millón de desplazados internos–.

Día 13 **Informe sobre mortalidad infantil.** UNICEF señala que la cifra anual de niños muertos en todo el planeta ha descendido en más de tres millones desde 1990, siendo la primera vez que se registran niveles inferiores a los 10 millones de fallecimientos al año. Entre las razones: el aumento de las vacunas contra el sarampión, la utilización de las mosquiteras y una mejora en la alimentación de los bebés por la lactancia materna.

Día 15 **Lluvias torrenciales en África.** Las fuertes inundaciones registradas desplazan a un millón de personas en 14 países africanos del oeste y centro de África. En Ghana decenas de personas pierden la vida y más de 275.000 están desplazadas, de igual forma que extensas zonas de cultivo quedan destruidas.

Día 18 **Fuerte tifón en Shangai.** Más de dos millones de personas son evacuadas ante la llegada del tifón *Wipha* en la ciudad de Shangai y las provincias de Zhejiang y Fujian.

En este mismo mes **Epidemia de ébola en la R. D. del Congo.** Un agresivo brote de ébola –que combina fiebre hemorrágica con disentería– mata desde el mes de junio a 169 personas de un total de 372 infectados (el 45 %), y pone en cuarentena dos regiones del sur de Congo.

En este mismo mes **Lluvias torrenciales en Malí.** Más de 32.000 personas pierden su hogar durante las inundaciones, que provocan un aumento de la presencia del paludismo en el país.

En este mismo mes **Incendios en Paraguay.** El Gobierno declara el estado de emergencia al haber 200.000 afectados y un millón de hectáreas de bosques destruidas por los incendios.



Día 25 **Protestas en Myanmar.** Tras las protestas y manifestaciones de unas 150.000 personas –muchas de ellas monjes budistas– en Yangón contra el régimen militar, el Ejército impone el toque de queda, y en jornadas sucesivas los militares abren fuego contra los monjes y asaltan los monasterios, dejando oficialmente 16 muertos (200, según otras fuentes), más de 100 heridos y cientos de detenidos. Por otra parte, Cruz Roja se ve obligada a abandonar el país ante la presión del Gobierno por controlar sus programas y los obstáculos para acceder a las poblaciones de los campos de refugiados en la frontera con Tailandia.

7

Día 19 **Informe sobre la República Centroafricana.** Amnistía Internacional y Human Rights Watch publican sendos informes en los que describen las violaciones de derechos humanos cometidas principalmente por el Ejército desde 2005, al que acusan del homicidio de decenas de civiles y de haber provocado un éxodo de unas 280.000 personas.

8

Día 15 Un ataque con cohetes reivindicado por los Comités de Resistencia Popular y la Yihad Islámica causa heridas a más de 60 soldados israelíes, tras lo cual Israel declara la franja como territorio hostil y cierra casi por completo la zona, interrumpiendo el suministro de combustible.

Octubre

1

Día 9 **Combates en Pakistán.** Unas 250 personas mueren –45 de ellas militares– en cuatro días de combates entre las fuerzas de seguridad de Pakistán y las milicias «pro-talibán», en las zonas tribales fronterizas con Afganistán.

Día 25 **Acuerdo en el Chad.** El Gobierno chadiano y cuatro grupos armados de oposición alcanzan un acuerdo de paz en Sirte (Libia) que establece un inmediato alto el fuego, la liberación de presos, una amnistía para los miembros de los grupos armados, el derecho a la formación de partidos políticos y el desarme e integración de los miembros de la rebelión en los cuerpos de seguridad del Estado.

Día 27 **Alto el fuego en Darfur.** El Gobierno de Sudán declara en la apertura de la conferencia de paz celebrada en Libia un alto el fuego unilateral e inmediato en Darfur, ante el escepticismo de los líderes rebeldes.

Día 31 **Misión conjunta en Darfur.** La misión conjunta UA/ONU (UNAMID) inicia operaciones en la ciudad de Al Fasher, pues persisten las violaciones de los derechos humanos, los bombardeos a objetivos civiles y el desplazamiento de población.

2

Día 18 **Atentado en Pakistán.** Más de 124 personas mueren y 200 resultan heridas en un doble atentado contra la ex primera ministra, Benazir Bhutto, que resultó ilesa, en Karachi.

4

Día 26 **Presunto tráfico de niños del Chad.** Nueve franceses de la organización El Arca de Zoé son detenidos y acusados de «tráfico de niños» por intentar llevarse a 103 supuestos huérfanos de entre uno y nueve años –así como siete miembros españoles de la tripulación del avión que esta organización iban a utilizar, liberados posteriormente–.

5

Día 19 **Inundaciones en Uganda.** Fuertes lluvias azotan el centro del país provocando la muerte de al menos cinco personas y el desplazamiento forzado de otras 120.000 en el distrito de Mubenbe, según fuentes oficiales.

Día 26 **Lluvias torrenciales en Haití.** Las inundaciones provocadas por las fuertes lluvias en Haití dejan 20 personas muertas en la ciudad de Cabaret y centenares de personas evacuadas.

Día 29 **Tormenta tropical en el Caribe**. La tormenta tropical *Noel* deja 60 personas muertas y decenas de desaparecidos en la República Dominicana (con unos 50.000 desplazados y 659 viviendas afectadas) y Haití. Tras pasar por Cuba con menor virulencia, se dirige hacia Florida y las Islas Bahamas con mucha fuerza.

Día 29 **Inundaciones en México.** Las intensas lluvias dejan unos 100.000 damnificados en el estado de Tabasco, al sureste de México.

En este mismo mes **Inundaciones en Guinea.** Las graves inundaciones crean grandes focos de inseguridad alimentaria en el país que, debido también a la huelga general de comienzos del año, presenta una capacidad limitada para hacer frente a la grave crisis.

En este mismo mes **Inundaciones en Vietnam.** Fuertes lluvias afectan al país con el paso del tifón *Lekima*, causando de nuevo inundaciones (ya sufridas en la región en el mes de agosto), dejando a 400.000 personas evacuadas.

8

Día 21 La aviación turca bombardea territorio kurdo tras la emboscada de un comando kurdo, dejando más de 40 muertos –12 soldados turcos y 32 rebeldes kurdos– en un solo día. Durante los tres días siguientes, unos 300 comandos del Ejército turco se adentran en Iraq para bombardear asentamientos de la guerrilla del Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK).

Día 21 El ejército de EE UU lanza un ataque en un barrio de Bagdad, en el que las tropas contaron con apoyo aéreo; el objetivo era un líder de la milicia del Ejército del Mahdi. Mueren 49 personas, entre ellas al menos dos niños.

1 Conflictos armados / **2** Atentados / **3** Refugiados, desplazados e inmigración / **4** Violaciones de derechos humanos / **5** Desastres naturales y accidentes / **6** Protestas, manifestaciones... / **7** Otros (informes, datos, estadísticas...) / **8** Guerra en Iraq / **9** Conflicto palestino-israelí

Noviembre

1

Día 1 **Violencia en los campos de Darfur.** La proliferación de facciones rebeldes provoca huidas masivas de desplazados (al menos un millar) hacia nuevos campos improvisados. Las agencias señalan el deterioro de estos, casi todos al límite de su capacidad –según la ONU hay 170.000 desplazados más desde que comenzó el año–.

Día 6 **Atentado terrorista en Afganistán**. Un atentado suicida contra una delegación parlamentaria deja 75 víctimas mortales, entre ellos 59 niños, y 96 estudiantes heridos en la provincia de Baghlan, en el norte del país.

Día 27 **Graves enfrentamientos en el Chad**. Tras la ruptura del acuerdo de paz por parte de dos de los cuatro grupos armados firmantes y la expulsión del Gobierno del ministro de Defensa, se desencadenan fuertes enfrentamientos entre las FF. AA. y los grupos armados de oposición.

En este mismo mes **Enfrentamientos en Somalia.** Los choques entre las fuerzas del Gobierno y los insurgentes islamistas en la capital, Mogadiscio, intensifican la huida de civiles (cientos de miles a lo largo del año).

2

Día 24 **Doble atentado en Pakistán.** Mueren 85 personas en dos atentados suicidas contra un autobús del Ministerio de Defensa y un control del Cuartel General de Raualpindi, en la víspera de la llegada del ex primer ministro Sharif.

5

Día 2 **Inundaciones en México**. Las aguas atrapan en sus hogares a más de 360.000 mexicanos en el estado de Tabasco y dejan más de un millón de damnificados, en las peores inundaciones de los últimos 50 años. El 90 % de los cultivos –de cacao, caña de azúcar, coco, maíz, frijol y arroz– quedan destrozados, y se suceden los saqueos y las críticas a la gestión del Gobierno.
La Estrategia Internacional de Reducción de Desastres de la ONU afirma que la catástrofe se pudo evitar.

Día 14 **Terremoto en el norte de Chile**. Dos mujeres fallecen y 140 personas resultan heridas en un terremoto de 7,7 grados, mientras que unos 4.000 vecinos se quedan sin casa en la ciudad más afectada, Tocopilla.

Día 16 **Potente huracán en Bangladesh.** El violento ciclón *Sidr* deja cerca de 3.500 muertos y cientos de desaparecidos, y provoca la evacuación de más de dos millones de personas, según la ONU y la agencia bangladeshí UNB. Hay unas 20.000 viviendas destruidas y media docena de pequeñas islas han quedado bajo las aguas.

En este mismo mes **Crisis humanitaria en Etiopía.** El Gobierno etíope deja de impedir la presencia de 12 ONG y agencias de Naciones Unidas en la región de Ogaden, para hacer frente a la grave crisis humanitaria: hay entre 650.000 y un millón de desplazados a causa de la violencia.

8

Día 12 Seis seguidores de Al Fatah y un chico de 13 años mueren a manos de las fuerzas de Hamás y decenas de personas resultan heridas, entre ellas dos policías, durante el acto de conmemoración del tercer aniversario de la muerte de Yasir Arafat.

Diciembre

1

Día 1 **Ataque turco al Kurdistán.** El ejército turco entra en el norte de Iraq para atacar a la guerrilla kurda, matando a entre 50 y 60 combatientes del Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK). El día 16 la aviación militar lanza una vasta operación, tras la cual el Ejército turco interviene en cinco ocasiones en el norte del país vecino.

Día 4 **Combates en el este del Chad**. El Ejército y las fuerzas rebeldes de la Alianza de las Fuerzas del Cambio protagonizan fuertes enfrentamientos al norte de la ciudad de Abeché –una zona repleta de refugiados de Darfur–.

Día 14 **Ofensiva en Congo.** La ya guerra abierta del Ejército en la zona de Kivu Norte –que comenzó como una ofensiva para reducir a un general rebelde tutsi– provoca el desplazamiento de unos 800.000 civiles, según la ONU. Unas 45.000 personas se hacinan en el mayor campo de refugiados de la región por la amenaza de un nuevo genocidio.

Día 29 **Ola de violencia en Kenia.** La incertidumbre sobre las elecciones –tras las cuales tanto el Gobierno como el partido de la oposición se proclaman ganadores– desata violentos enfrentamientos en Nairobi y Mombasa. En los días posteriores mueren 250 personas por los disturbios desatados en protesta por el supuesto fraude electoral.

2

Día 11 **Atentados en Argelia.** Dos atentados suicidas con coche bomba, que tenían como objetivos el Consejo Constitucional y una delegación de la ONU, causan 67 muertos y 200 heridos en Argel.

Día 18 **Ataque suicida en Pakistán.** Un atentado contra el ex ministro del Interior deja al menos 48 muertos en una mezquita del noroeste del país. Una semana después, un nuevo atentado suicida mata a nueve personas en la ciudad de Mingora.

Día 27 **Atentado en Pakistán.** Un suicida mata en un mitin a la líder opositora de Pakistán, Benazir Bhutto, y a otras 16 personas en Raualpindi, cerca de la capital.

5

Día 13 **Inundaciones en la República Dominicana.** La tormenta tropical *Olga* deja al menos 38 muertos (50, según algunos testimonios), varias decenas de desaparecidos y 30.000 desplazados a su paso por la República Dominicana.

Día 26 **Lluvias torrenciales en Indonesia.** Las avalanchas de tierra causan más de 80 muertos en la isla de Java. Miles de campesinos tienen que abandonar sus hogares y los equipos de rescate tratan de alcanzar las zonas aisladas, ya que las carreteras no son practicables.

7

Día 13 **España eleva su aportación al fondo mundial de emergencias.** España anuncia una aportación próxima a los 20 millones de euros al Fondo Central de Respuesta de Emergencia el año próximo, aumentando su compromiso financiero con las Naciones Unidas.

8

Día 12 Un triple atentado con coche bomba en la ciudad de Amara deja al menos 42 muertos y 125 heridos.

1 Conflictos armados / **2** Atentados / **3** Refugiados, desplazados e inmigración / **4** Violaciones de derechos humanos / **5** Desastres naturales y accidentes / **6** Protestas, manifestaciones... / **7** Otros (informes, datos, estadísticas...) / **8** Guerra en Iraq / **9** Conflicto palestino-israelí)

Anexo 2

Datos sobre desastres naturales desglosados por regiones



Los diez desastres más importantes de 2007 por número de víctimas
Fuente: CRED.



Suceso	País	Víctimas
Inundaciones, junio-julio	República Popular China	105.004.535
Inundaciones, julio	India	18.701.103
Inundaciones, julio-agosto	Bangladesh	13.772.490
Inundaciones, julio	India	11.100.096
Huracán Sidr, noviembre	Bangladesh	8.982.775
Tifón Sepat, agosto	Rep. Pop. China, Filipinas, Taiwan*	8.381.854
Inundaciones, septiembre	India	7.200.080
Inundaciones, agosto	República Popular China	2.430.026
Inundaciones, mayo	República Popular China	2.300.093
Sequía, enero	Zimbabue	2.100.000
Total		**179.973.052**

* República Popular China (8.000.039), Filipinas (380.003), Taiwan (1812)



Los diez desastres más importantes del 2007 por cuantía de los daños

Fuente: CRED.



Suceso	País	Daños en US$ x 1000
Terremoto, julio	Japón	12.500.000
Temporal Kyrill, enero	Norte de Europa*	9.010.000
Inundaciones, junio-julio	República Popular China	4.425.655
Inundaciones, junio-julio	Reino Unido	4.000.000
Inundaciones, julio	Reino Unido	4.000.000
Ciclón Gonu, junio	Omán	3.900.000
Inundaciones, noviembre	México	3.000.000
Incendios, octubre	Estados Unidos	2.500.000
Huracán Sidr, noviembre	Bangladesh	2.300.000
Temporal, abril	Estados Unidos	2.000.000
Terremoto, agosto	Perú	2.000.000
Total		**49.635.655**

* Alemania (5.500.000), Reino Unido (1.200.000), Países Bajos (550.000), Bélgica (450.000), Austria (400.000), Francia (250.000), República Checa (150.000), Dinamarca (100.000), Polonia (100.000), Eslovenia (100.000), Suiza (100.000), Ucrania (100.000), Bielorrusia (10.000)



Número de desastres naturales agrupados según los tipos principales

Fuente: CRED.



Tipo de desastre	Número en 2007	Número en 2006	Media 2000-2006
Geofísico	26	37	39,00
Climatológico	54	31	57,00
Hidrológico	229	247	191,00
Meteorológico	105	76	107,43
Total	**414**	**391**	**394,43**



Número de víctimas de desastres naturales según los tipos principales

Fuente: CRED.



Tipo de desastre	Víctimas en 2007	Víctimas en 2006	Media 2000-2006
Geofísico	1.251.187	4.244.163	4.586.467,71
Climatológico	8.052.520	20.163.258	89.676.692
Hidrológico	177.932.428	30.748.996	95.651.916,57
Meteorológico	23.980.280	67.113.561	44.184.680,71
Total	**211.216.415**	**122.269.978**	**234.099.757**

f5

Cuantía de los daños económicos producidos por desastres naturales según los tipos principales (en millones...)
Fuente: CRED.



Tipo de desastre	Daños en 2007	Daños en 2006	Media 2000-2006
Geofísico	16.312	4.058,04	7.514,54
Climatológico	4.597,45	3.656,66	10.495,93
Hidrológico	24.517,07	8.010,86	18.516,67
Meteorológico	29.558,74	18.074,59	53.864,68
Total	**74.985,26**	**33.800,15**	**90.391,81**

f6

Número de desastres e impacto: cifras por regiones
Fuente: CRED.



Número	África	América	Asia	Europa	Oceanía
2007	85	102	153	65	9
Media 2000-2006	59,7	92,9	160,4	64,7	16,7

Víctimas	África	América	Asia	Europa	Oceanía
2007	9.598.158	8.940.362	190.563.162	1.642.878	171.855
Media 2000-2006	13.056.460,1	5.172.569,3	214.771.857,9	1.055.514,9	43.354,9

Daños en US$ del 2007 x 1000	África	América	Asia	Europa	Oceanía
2007	755.341	17.617.126	34.245.932	20.529.206	1.837.652
Media 2000-2006	1.297.221,4	45.809.019,2	29.307.371,2	13.053.541,1	924.357,4



**Instituto de Estudios
sobre Conflictos
y Acción Humanitaria**

En colaboración con:



Hermanos García Noblejas,
nº 41 Bis, 2ª planta
28037 Madrid
T 91 377 30 09
e-mail sede@iecah.org

www.iecah.org

Con el apoyo de:

Ayuntamiento de Córdoba
Delegación de Cooperación
Salud y Consumo